



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Derecho
Seminario de Derecho del Trabajo

Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal: situación actual y perspectivas

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Raúl Gerardo Cerón Domínguez



Director de Tesis
Dr. José Manuel Vargas Menchaca

Ciudad Universitaria, México

2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

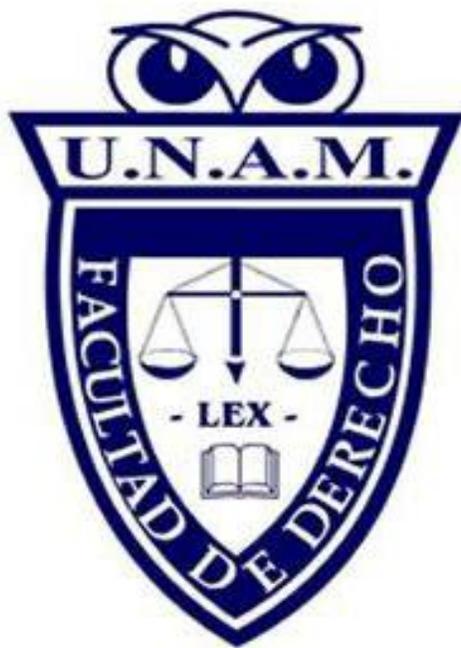


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

Servicio Profesional de Carrera de la
Administración Pública Federal: situación actual
y perspectivas

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

Raúl Gerardo Cerón Domínguez

Director de Tesis
Dr. José Manuel Vargas Menchaca



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO

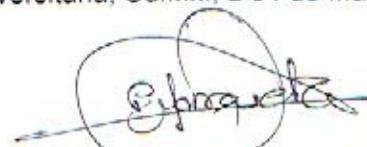
LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE
DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

Muy distinguida Señora Directora:

El alumno: **RAÚL GERARDO CERÓN DOMÍNGUEZ**, con número de cuenta: **069020311**, inscrito en el Seminario de Derecho del Trabajo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada: **"EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS**, bajo la dirección del **DR. JOSÉ MANUEL VARGAS MENCHACA** para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El **LIC. MANUEL GUTIÉRREZ NATIVIDAD** en el oficio con fecha 02 de Febrero del año en curso, me manifiesta haber revisado y aprobado la referida tesis; considerando que reúne los requisitos correspondientes, por lo que, con apoyo a los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del alumno (a) referido.

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, Cd.Mx., a 04 de Mayo de 2018.


DR. PORFIRIO MARQUET GUERRERO
Director del Seminario



NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El alumno deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso, caducará la autorización que ahora se le concede para someterse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserva su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedido por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

C.c.p.-Seminario.
c.c.p. - Alumno.

Dedicatorias:

A Maricruz mi esposa y a María mi adorada hija

A mis padres Raúl y Margarita

A mi tía Cuquis y a mi hermana Estela

A mis maestros

A mis amigos que he conocido y han influido a lo largo de mi vida

Contenido

	Pág.
INTRODUCCION.....	I
1. ANTECEDENTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA.....	1
1.1. Breve secuencia histórica del servicio civil de carrera	1
1.2. Conceptos y definiciones	5
1.3. Servicio Civil de Carrera.....	8
1.4. Servicio Profesional de Carrera	12
1.5. Marco legislativo	13
2. MARCO TEÓRICO: CAPITAL HUMANO	24
2.1. Teorías del capital humano.....	25
2.2. Construcción del capital humano.....	30
2.3. Las competencias.....	38
3. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y SU IMPORTANCIA.....	43
3.1. Concepto institucional del SPC	44
3.2. Alcances del Servicio Profesional de Carrera.....	48
3.3. Ventajas y desventajas del SPC	55
3.4. Consideraciones de la implantación y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera	63
4. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: ANÁLISIS CUANTITATIVO Y PERSPECTIVAS	69
4.1. La magnitud del SPC	70
4.2. Análisis de los datos cuantitativos sobre el Servicio Profesional de Carrera	77
4.2.1. Capacitación.....	83
4.2.2. Desarrollo.....	93
4.3. Perspectivas del Servicio Profesional de Carrera	98
Conclusiones.....	105
Mesografía.....	108
Anexo A: Estadísticas y Gráficos.....	119
Anexo B: Glosario de Términos	127

Introducción

El propósito de este trabajo de tesis es analizar algunas de las características que han distinguido el desempeño del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en México a lo largo de 15 años de existencia.

En la Administración Pública siempre se han suscitado relevos institucionales por cambio de titulares. Cuando en el 2000 se dio la alternancia en la Presidencia de la República, se hizo patente la necesidad de cuidar el capital humano del funcionario público. En este sentido, el Presidente Vicente Fox publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (10 abril del 2003), generándose la expectativa de aprovechar la experiencia del personal público, además de otorgarle estabilidad laboral.

Hasta 2017, el Servicio Profesional de Carrera en México se ha conformado por un grupo de funcionarios públicos de confianza que representa alrededor del 1.9% del personal federal.

Al 30 de junio de 2017 el SPC estaba constituido por 34,353 funcionarios públicos, lo que nos arroja una contratación promedio de 2,290 servidores de carrera por año de 2003 a 2017. Para tener un punto de comparación, el aumento del promedio anual de empleos públicos en el mismo período fue de 13,447 (5.6 veces mayor al aumento promedio del SPC), y el aumento de puestos en el sector privado fue de 425,578 (180 veces más que el aumento del SPC).

Aquellos funcionarios han ingresado por concurso abierto y en igualdad de circunstancias, lo cual, sin embargo, no ha evitado la pérdida de un caudal de experiencia, lealtad y buenas prácticas, debido a la sustitución, por causas de índole política generalmente, de personal capacitado y profesionalizado que se ha venido dando en el periodo aludido.

Cuando profesionales o especialistas en la operación del gobierno son relevados, a veces por personas sin el perfil idóneo, sin duda, la calidad de los servicios que ofrece el gobierno se deterioran, además de afectar directamente a los funcionarios que pierden su puesto de trabajo y excepcionalmente son transferidos a otra posición a veces de menor nivel.

En ese marco se revisan las características y el desempeño del Servicio Profesional de Carrera, que se ha distinguido por favorecer el ingreso de personal más capacitado, con la expectativa de hacer una carrera pero sin que ello necesariamente implique la búsqueda de ascensos; ello en beneficio de la estabilidad del servidor público y del mejoramiento sustancial en las funciones de gobierno.

El presente trabajo se compone de cuatro capítulos y 3 anexos, cuyos contenidos son los siguientes:

En el capítulo 1 titulado Antecedentes del Servicio Profesional de Carrera, se relatan las raíces del Servicio Civil de Carrera, como antecedente inmediato, y se señalan los principales conceptos que se utilizarán, así como las normas legales que rigen el servicio.

Bajo el título de Marco Teórico: el capital humano, el Capítulo 2 se dedica a describir la teoría del capital humano, entendido éste como el cúmulo de conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes, es el fundamento del funcionario profesional de carrera, que siempre es de confianza; también se abordan las competencias, que son comportamientos complejos que se buscan para seleccionar al funcionario idóneo.

En el Capítulo 3 denominado El Servicio Profesional de Carrera y su importancia, se analizan tanto los conceptos de Servicio Civil de Carrera como el SPC para conocer el avance tan importante que significa este último, pues implica procedimientos para ocupar permanentemente un puesto y no sólo procesos para efectuar promociones y ascensos de los servidores públicos, como es el caso del SCC.

Nombrado El Servicio Profesional De Carrera: análisis cuantitativo y perspectivas, en el Capítulo 4 se evalúa cuantitativamente el SPC, se mencionan las ventajas y desventajas del mismo, se hace referencia a dos (de siete) subsistemas que lo conforman: el Subsistema de Capacitación, pues se relaciona con el aumento del capital humano de los servidores de carrera, y el Subsistema de Desarrollo como instrumento, distinto al escalafón, para el mejoramiento lateral o vertical del funcionario público de carrera.

Como corolario del desarrollo capítular de este trabajo de tesis, se presentan las conclusiones en términos de la etapa de consolidación en que se

encuentra el SPC, para dar el paso hacia la fase de madurez cuando se espera alcance su impacto positivo en el mejoramiento de las funciones gubernamentales.

Se agregan 2 anexos de apoyo al desarrollo de los capítulos de este trabajo. En el A se incorporan los cuadros estadísticos y gráficas sobre la evaluación cuantitativa del SPC. En el B se incluye un breve glosario de términos de las principales categorías utilizadas.

La metodología consiste en la aplicación de varios métodos entre los que destacan. El método intuitivo pues se partió de capturar de manera directa el objeto de estudio que es el Servicio Profesional de Carrera, surgiendo una primera respuesta a la pregunta de ¿Qué es el SPC? y la situación en la que se encuentra.

También se aplicó el método discursivo, pues el objeto de estudio debía ser conocido más profundamente, utilizando técnicas de investigación documental para encontrar gradualmente sus elementos constitutivos y sus atributos esenciales.

La ordenación de la información obtenida y la exposición de la misma, requirió la aplicación del método sistemático, el cual se combinó con el deductivo para poder dividir en partes (capítulos) el tema estudiado. A la par, se combinó con el método inductivo, sobre todo en cuando se analizó información cuantitativa, y apartados específicos de la legislación, a partir de la cual se obtuvieron bases para expresar interpretaciones y conclusiones.

La metodología también implicó el uso del método analógico o comparativo, pues al analizar el Servicio Civil de Carrera en parangón con el Servicio Profesional de Carrera, se obtuvieron sus diferencias y, sobre todo, las mayores ventajas y avances del segundo.

Al inicio del trabajo se recurrió al método histórico, pues al conocer algunos de los antecedentes cronológicos del SPC desde sus inicios, fue posible entender su importancia en el presente.

Se recurrió también el método fenomenológico, al buscar exponer los hechos sin agregar una apreciación subjetiva, pero si aplicando el método crítico cuando fue necesario

1. ANTECEDENTES DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

En este capítulo se presentan los principales conceptos, así como las normas legales que rigen el servicio civil de carrera y el servicio profesional que, en adelante, las mencionaremos con sus siglas SCC, el primero, y, SPC el segundo.

El SCC y el SPC se conforman por grupos de personas especializadas en la operación de las funciones públicas, así como por leyes, reglamentos y disposiciones legales, además de procedimientos administrativos y políticos, para la administración de esos servidores públicos.

Además, definimos aquellos términos que están relacionados con ambos servicios: reclutamiento, selección, inducción y capacitación, principalmente.

Igualmente para entender mejor el presente tema de estudio, se expone una breve secuencia histórica del SSC hasta desembocar en el SPC, lo cual ayuda para la comprensión de las diferencias entre ambos sistemas de empleo público.

1.1. Breve secuencia histórica del servicio civil de carrera

Fue en Alemania donde se dio el primer paso en la introducción de los exámenes de ingreso en 1770, cuando se dispuso que los servidores públicos se reclutaran preferentemente de los juristas.¹

En México, el primer servicio civil de carrera fue creado en la segunda mitad del Siglo XVIII, pero luego de una azarosa existencia fue abolido un siglo después.²

En efecto, la formación de un cuerpo de servidores públicos dedicados de lleno a las faenas administrativas públicas, tuvo su origen en 1756 con la Secretaría de Cámara del Virreinato de la Nueva España.³

A partir de 1852, ya en el México independiente, se comienza a dismantelar el SCC, mediante la extinción de oficinas públicas y el despido de personal, bajo la justificación de economizar gastos.

¹ GUERRERO OROZCO, Omar. *La Política y la Administración Pública*. Tomo III. Servicio Civil de Carrera en México. Origen y Evolución, p. 308. http://www.omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf. Consultado 11 de octubre de 2016.

² GUERRERO OROZCO, Omar. *Historia del servicio civil de carrera en México*. Porrúa, México, 2011, p. 32.

³ GUERRERO OROZCO, Omar. *La Política y la Administración Pública*. Op. Cit. p. 309.

Hacia finales del Porfiriato se trata de crear un servidor público capacitado en las aulas, bajo el título de Perito Empleado de la Administración Pública, expresamente con conocimientos y destrezas administrativas que se adquirían en la Escuela de Comercio y Administración.

En la década de los veinte se avanzó hacia la profesionalización del funcionario público destacando: el Departamento de Contraloría, que dio paso a la contratación por méritos.⁴

En 1934, el “Acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil de Carrera” emitido con vigencia limitada entre abril y noviembre del mismo año, publicado en el Diario Oficial de la Federación 12 de abril de 1934, el cual se considera que bien pudo haber sido una ley en la materia, se integraba de siete capítulos: I.- Del Servicio Civil, II.- De las Comisiones del Servicio Civil, III.- Del ingreso al Servicio Civil, IV.- De las vacaciones, licencias y permisos, V.- De las recompensas y ascensos, VI.- De los derechos y obligaciones del personal comprendido en el Servicio Civil, VII.- De las sanciones.⁵

Como se observa, el Acuerdo es el intento más completo hasta entonces realizado para establecer de manera perdurable un SCC.

Un paso importante en materia de servicio civil de carrera fue la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 constitucional, publicada en el DOF del 28 de diciembre de 1963, en cuyo texto se encuentra el mandato para seleccionar el personal, en los siguientes términos:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad.⁶

⁴ Ibídem, p.p. 309-314.

⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Instituto de Administración Pública, España, 2003. p. 14. Consultado el 14 de noviembre de 2016 en: <http://bit.ly/2ochHRo>.

⁶ CÁZARES ALVARADO, Angélica. *La profesionalización del servidor público, a través del servicio civil de carrera, un asunto pendiente en México*. [En línea] Consultado 14 de abril 2016, en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cazares05.htm> p. 23.

En el período 1976-1982, durante el sexenio de José López Portillo, se ejecutó el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, que estableció un Sistema de Administración y Desarrollo de Personal.

Poco después, en 1983 se instaura la Comisión Intersecretarial del Servicio Profesional, que en 1984 elaboró un programa de Servicio Profesional de Carrera, no bien recibido por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.⁷

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (y en su momento la Secretaría de Programación y Presupuesto) regulaba y controlaba el reclutamiento a través de la Dirección General de Servicio Civil. Con base en esa Dirección, luego de 1985, se reorganizaron y operaron los servicios civiles de carrera a nivel sectorial en diversas organizaciones públicas.⁸

Tabla 1 Servicio Civil de Carrera	
Institución	Servicio de Carrera
Comisión Nacional del Agua	Sistema de especialistas en hidráulica
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.	Sistema Integral de Profesionalización
Procuraduría Agraria.	Servicio Profesional Agrario
Procuraduría General de la República	Carrera del Agente del Ministerio Público Federal
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano
Sistema de Administración Tributaria (Secretaría de Hacienda y Crédito Público).	Servicio Fiscal de Carrera

Los cuerpos de funcionarios especializados que conformaban el servicio de carrera se puede ejemplificar con la anterior tabla 1.⁹

⁷ MONTANÉ MOROYORQUI, Amelia Elizabeth. *Panorama del servicio profesional de carrera en la legislación mexicana*. Recuperado de <http://bit.ly/2nBgCLc>.

⁸ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Op. Cit. p. 98.

⁹ CÁZARES ALVARADO, Angélica. *La profesionalización del servidor público, a través del servicio civil de carrera, un asunto pendiente en México*. Op. Cit. p. 3.

Hasta el 9 de abril del 2003¹⁰ el reclutamiento y contratación de servidores públicos combinaba empíricamente las disposiciones de la Dirección General de Servicio Civil de Carrera de la SHyCP, con acciones prácticas sin control ni regulación explícita ni homologada, generándose los siguientes sistemas alternos de contratación:

- Mediante la recomendación (sistema político de reclutamiento y selección),
- Por disposición de las estructuras sindicales,
- A través del mérito y
- Mediante el uso de mecanismos internos de selección de personal con base en sus necesidades.

El riesgo de contratar a una persona por recomendación política o sindical,¹¹ fue que no estuviera suficientemente capacitada para ocupar el puesto.

Cabe señalar que en el período analizado como antecedentes, no existía el sistema de la acción afirmativa, el cual obliga a asignar espacios o cargos destinados a discapacitados, por género, por raza, entre otros.

Sin duda alguna, en la práctica se dieron todas las combinaciones posibles de esos cuatro tipos de reclutamiento, selección y contratación del personal público, mencionados párrafos arriba. Pero al final de cuentas predominó un sistema de selección de personal público "... denominado como sistema de patronazgo o en su versión más negativa como sistema de botín o *spoil system*".¹²

Los efectos de esta selección del personal burocrático, que en general permitieron el funcionamiento de la administración pública, conllevaron a situaciones como las siguientes:

- Los cambios de administración pública representaban una auténtica reinvención de las estructuras, planes, programas y políticas

¹⁰ El 10 de abril del 2003 se publicó en el DOF la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

¹¹ "... es posible afirmar que los nombramientos en el Gobierno Federal se daban en función de una decisión superior, de un compromiso político, o bien como respuesta a una presión sindical." FÓCIL, Mario Alberto. *El Servicio Profesional de Carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003, p. 2.

¹² MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Op. Cit. p. 14.

gubernamentales, con el consecuente costo provocado por desechar aquello con lo que ya se contaba y que nunca llegaba a consolidarse.¹³

- “Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate (...) El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización”.¹⁴
- Dentro de las estructuras burocráticas se crearon numerosos grupos político-administrativos. Sin vigilancia ni controles efectivos, estos grupos o camarillas tendieron a utilizar los recursos institucionales para beneficiarse y, por supuesto, para impulsar los objetivos particulares del grupo.¹⁵
- La rotación continua e impredecible de estos grupos volvió prácticamente imposible que, por un lado, los funcionarios públicos se especializaran y, por el otro, que estos mismos funcionarios constituyeran un grupo estable y confiable de profesionales de la administración.¹⁶
- Se generó una cultura administrativa dentro de la cual la lealtad personal y la disciplina de grupo fueron (y quizás siguen siendo) valores más importantes que la eficacia administrativa o el apego institucional.¹⁷

El burocratismo del personal fue la consecuencia de todo ello, pues algunos servidores públicos sobrellevaban sus acciones para mantener el puesto y sólo cumplían el mínimo de sus responsabilidades, manteniéndose la estructura de gobierno sin cambios ni mejoramientos sustanciales.

1.2. Conceptos y definiciones

Este trabajo se refiere a servidores públicos o empleados del gobierno. “En México, histórica y culturalmente, el concepto de funcionario público se ha reservado para los altos cargos del Gobierno, asociados casi siempre a la idea de poder y riqueza desmedida. Por el contrario, el empleado público está asociado a la idea de los trabajadores sindicalizados al servicio de la Administración Pública, mal

¹³ Ídem.

¹⁴ REYES HEROLEZ, Federico; *Memorial del Mañana*, Taurus, México, 1999, pp. 81-82.

¹⁵ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México.” *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, pp. 761-794. El Colegio de México, A.C. Consultado el 12 de noviembre de 2016 en <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf> p. 765.

¹⁶ *Ibidem* p. 15.

¹⁷ Ídem.

pagados y escasamente preparados. Sin embargo, recientemente ha surgido la idea de que unos y otros son al final de cuentas servidores públicos.¹⁸

La materia de estudio de esta tesis es el SPC, una parte mínima de servidores públicos, conformado por un cuerpo apolítico de personas que se integran en la administración pública en posiciones de confianza, el cual soporta la operación de las funciones gubernamentales.

Para conformar ese servicio civil se requiere de un proceso especial de reclutamiento, selección, inducción, capacitación, escalafón y de retiro.

Se entiende por reclutamiento al "... conjunto de técnicas y procedimientos que se proponen atraer candidatos potencialmente calificados y capaces para ocupar puestos dentro de la organización. La función del reclutamiento es la de proporcionar la materia prima básica (candidatos) para el funcionamiento de la organización".¹⁹

Las oficinas de recursos humanos cuentan con una lista de candidatos y, cuando surge la necesidad de ocupar una plaza, se procede a la selección entendida como las técnicas y pasos para "... elegir [a la persona] adecuada para el sitio apropiado". Ello implica que, dada la variedad de características físicas y psicológicas de las personas con posibilidades, la selección debe "... dar una idea actual, y una proyección de cómo serán en el futuro el aprendizaje y el nivel de realización ..."²⁰ del candidato idóneo.

El personal del servicio civil de carrera debe comprobar que tiene los conocimientos, destrezas, habilidades y actitudes para el cargo que potencialmente va a ocupar. Aun así, a partir de su contratación, tiene importancia central el desarrollo de los funcionarios del servicio civil.

En primer lugar, dicho desarrollo se inicia con la denominada inducción al personal, la cual se define como "... la incorporación del personal de nuevo ingreso, a la información que proporciona y el progreso que se espera de él en el trabajo. El objetivo de la inducción es dar toda la información necesaria al nuevo

¹⁸ RIVAS TOVAR, Luis Arturo, *et. al.* "Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México." *Estudios Gerenciales* Núm. 29 2013. Consultado el 23 de abril de 2017 en: www.elsevier.es/estudios_gerenciales p. 429.

¹⁹ CHIAVENATO, Idalberto. *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*. McGraw-Hill, México. Consultado el 20 de diciembre del 2016 en: <http://www.upg.mx/wp-content/uploads/2015/10/LIBRO-12-Administracion-de-recursos-humanos.-El-capital-humano.pdf> p. 149.

²⁰ *Ibidem*, p. 169.

trabajador y realizar todas las actividades participantes para lograr su propia incorporación a los grupos sociales que existen en su medio de trabajo, a fin de lograr una identificación entre el nuevo empleado y la organización”.²¹

Dichas actividades corresponden a una inversión que realiza la institución pública en el personal civil de carrera. Paga para que al personal se le imparta educación y capacitación: “... la capacitación significa preparar a la persona para el puesto, mientras que el propósito de la educación es preparar a la persona para el ambiente dentro o fuera de su trabajo”.²²

También dentro del SCC es de gran importancia el elemento escalafón. Este se define como: “Lista de los individuos de una corporación, clasificados según su grado, antigüedad, méritos, etc”.²³

Como en cualquier cargo de instituciones públicas, el funcionario siempre busca subir en la escala de puestos, porque representa un mejor nivel de sueldos. Para sustentar un movimiento escalafonario, ascendente o descendente, se practica la denominada evaluación del desempeño, que “... es una apreciación sistemática de cómo cada persona se desempeña en un puesto y de su potencial de desarrollo futuro. Toda evaluación es un proceso para estimular o juzgar el valor, la excelencia y las cualidades de una persona”.²⁴

Un elemento que se debe tener claro es el del mérito: el cual hace referencia al “... acceso a la función pública así como las promociones en su interior será a través de un procedimiento que, ante todo, considere el mérito de las personas basado en aptitudes, actitudes, conocimientos y habilidades. Toda persona interesada en ingresar a la función pública, así como mantenerse en la misma, debe demostrar que posee la capacidad y las demás cualidades exigidas por los puestos para ser desempeñados con eficiencia”.²⁵

Entonces, para filtrar a los servidores públicos que forman parte del SCC, se requiere de un sistema de evaluación del desempeño para conocer los estándares de servicio requerido y darle seguimiento al servidor público de tal forma

²¹ ALFARO CASTELLANOS, Melida Del Carmen. *Administración de personal*. México, Red Tercer Milenio S.C, 2012, consultado 14 septiembre de 2016 en http://www.academia.edu/5330749/Administracion_de_personal_libro.

²² CHIAVENATO, Idalberto. *Administración de recursos humanos. El capital humano de las organizaciones*. Op. Cit. p. 385.

²³ Real Academia de la Lengua. *Diccionario de la Lengua Española*. Consultado el 12 de febrero de 2017 en <http://dle.rae.es/?id=G6OA7rM>.

²⁴ CHIAVENATO, Idalberto, Op. Cit. p. 243.

²⁵ AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Derecho y Práctica de la Función Pública*. Oficina Nacional de Administración de Personal. Santo Domingo, República Dominicana, 1996.

que las prácticas demandadas por el cargo se cumplan y sean verificadas constantemente. También en este trabajo nos referimos a la profesionalización del personal público, y en especial el relacionado con el SCC.

En un primer momento, la profesionalización está relacionada con la dedicación de un empleado público en el puesto que ejerce. En este proceso, la institución contratante, después de ver el desempeño inicial del funcionario, le proporciona facilidades, como por ejemplo una plaza²⁶ permanente, de tal forma que "... el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional".²⁷

Profesionalizar entonces significa encaminar al empleado para dedicarse toda su vida productiva a ejercer sus capacidades como servidor público. Pero también, el concepto implica desempeñar la función pública con profesionalismo: "... el cual consiste en que toda acción y función que ejerzan los servidores públicos, la ejercen con el interés de generar resultados positivos, tanto en las funciones desempeñadas individualmente como para con los servicios que prestan a la sociedad. Lo cual conlleva la obligación de poner continuamente al día sus conocimientos".²⁸

Entonces al funcionario público se le recluta y selecciona de acuerdo con sus características profesionales, y además se le capacita y adiestra para mejorarlas. Eso es profesionalización, o aumento de sus capacidades profesionales para permanecer realizando sus tareas especializadas en la administración pública.

1.3. Servicio Civil de Carrera

La noción de SCC es para designar al conjunto del personal de nivel medio y alto (en responsabilidades, competencias y sueldos) así como su administración. En Inglaterra se utilizó el concepto de "servicio civil", en Francia se conoció como "función pública" y en América latina como "administración de personal."

²⁶ También se le capacita de manera constante para que los servidores públicos se adapten cada vez más a la Administración Pública, con espíritu de servicio, obligando a dicha administración a crear de manera permanente instituciones y cursos especiales para la formación y capacitación de su personal. No olvidando que incluso se le otorgan estímulos económicos.

²⁷ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Op. Cit. p. 61.

²⁸ *Ibidem*. p. 70.

El SCC considera a los servidores públicos que ocupan puestos importantes dentro de la administración pública, considerados como cargos de confianza. Conocidos como altos funcionarios, cada uno de ellos es "... aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público..."²⁹ asumiendo un carácter de autoridad. "Actualmente en México, como en muchos países latinoamericanos, se les conoce como servidores públicos, y a la actividad relativa a los servidores públicos se le llama servicio público".³⁰

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (LFTSE), reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, establece en su artículo 4° que los trabajadores se dividen en dos grupos: de confianza y de base; en tanto que en el artículo siguiente define a los que considera trabajadores de confianza dentro del Poder Ejecutivo.

Artículo 5.- Son trabajadores de confianza:

I. Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II. En el Poder Ejecutivo, los de la dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta ley sean de:

- a) Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

...

Siendo estos los únicos rangos que de acuerdo al artículo 5° de la LSPCAPF quedan considerados dentro del Servicio Profesional de Carrera.

²⁹ Empleado público es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante un salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la Ley.

³⁰ LUGO DÁVILA, Aida Alicia. *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*. (Tesis Doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, España, 2003 disponible en: <http://eprints.ucm.es/22830/1/T34729.pdf> p.18.

El concepto de Servicio Civil de Carrera es el que implica a personas, a seres humanos. Es un grupo de seres humanos, oficiales o medianos funcionarios al servicio del gobierno. La Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo define como "*el cuerpo apolítico, permanente, de funcionarios que forma la espina dorsal de una administración dada. Los elementos de un sistema civil son: una Ley básica de administración de personal de servicio civil; y un organismo responsable de su aplicación*".³¹

Cabe aclarar que el adjetivo civil se refiere a que no pertenece a lo militar: "Punto y aparte merece el sistema militar, en las fuerzas armadas de nuestro país ... ya que el "militar" es ajeno a la condición de civil".³²

En una segunda acepción, el SCC es entendido por algunos como el sistema de reclutamiento y selección del personal burocrático. Se define la figura del SCC como un sistema cerrado [el cual parte de la consideración de que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la Administración, a la cual prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional.] "... en el que el ingreso de las personas al servicio público se hace a través de sus méritos; cuyo lugar una vez obtenido por ellas les brindará estabilidad en el empleo y una serie de derechos y obligaciones".³³

Otras definiciones agregan elementos no humanos. Por ejemplo, en 1984, la SHyCP, dependencia encargada del Servicio Civil, la definió en términos de ser un proceso administrativo:

"La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de Ley, a fin de garantizar la vigilancia y aplicación permanente, con el objetivo de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".³⁴

Otros expertos agregan al servicio civil, las normas legales, los aspectos políticos y los procedimientos administrativos: "... basados en las técnicas de

³¹ ONU, Comité de Expertos en Administración Pública, "MDGD Civil Service Reform Paper, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN)" en www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf p. 3.

³² CÁZARES ALVARADO, Angélica. *La profesionalización del servidor público, a través del servicio civil de carrera, un asunto pendiente en México*. Op. Cit. p. 23.

³³ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Op. Cit. p. 45.

³⁴ Secretaría de Programación y Presupuesto. Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México. Documentos de la Comisión Intersecretarial del Servicio, Civil. Archivo del Congreso de la Unión. p. 3.

administración de personal más conocidas para manejar los recursos humanos de la administración pública”.³⁵

Una definición destaca los resultados del servicio civil de carrera, tanto en sus efectos positivos en el personal contratado, como las consecuencias favorables para la administración pública:

“... el servicio civil de carrera es el instrumento que le brinda a los servidores públicos estabilidad en el empleo y profesionalización continua, a través de procedimientos de ingreso, objetivos y claros que se sustentan en el mérito y la igualdad de oportunidades y desarrollo permanente, tendiente a la materialización de una carrera administrativa, con el propósito de que la Administración Pública cumpla con sus programas y alcance sus metas para satisfacer las necesidades y responder a las demandas de la ciudadanía de manera independiente e imparcial”.³⁶

En esta tesis se concibe al SCC como el grupo de expertos servidores públicos que sustentan las funciones sustantivas del gobierno, y que obedece a un mecanismo de administración de personal conformado por varios sistemas: reclutamiento y selección, adiestramiento y capacitación, ascenso por méritos escalafonarios y el sistema de retiro digno.

El SCC sólo se refiere a la administración del ascenso de los servidores públicos desde un cargo a otro de nivel superior. En México, dicho servicio se establece en el artículo 123 constitucional³⁷ Apartado B, en las siguientes fracciones:

VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

³⁵ DUHALT KRAUSS, Miguel. *La Administración de Personal en el Sector Público. Un enfoque sistémico*, INAP, México 1972. p. 3.

³⁶ MARTÍNEZ PUÓN. Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Op. Cit. p. 66.

³⁷ México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente, última reforma publicada DOF 24 de abril de 2017. Consultada el 12 julio del 2016 en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.

Como se puede deducir de lo anterior, la Constitución mexicana fundamenta el SCC escalafonario, pero no necesariamente el SPC, ya que éste, como se ha señalado, se refiere a puestos permanentes y especializados, no al paso de un nivel a otro de una escala burocrática.

1.4. Servicio Profesional de Carrera

El concepto de Servicio Profesional de Carrera (SPC) también se refiere a un grupo de ciudadanos que se emplean o buscan formar parte del gobierno en plazas de confianza, y que sus conocimientos, habilidades y actitudes les posibilitan especializarse en determinadas funciones públicas. El SPC está conformado por un grupo sólido de funcionarios expertos y profesionales, y alcanzan rasgos únicos como los siguientes:

De inicio el SPC se refiere a que los altos mandos se obligan a cumplir con la política interna de capacitación lo que determina que "... se le llame profesionalización del servicio público".³⁸

La profesionalización significa que los servidores públicos realicen sus actividades de manera autónoma, es decir, no obedezcan al interés personal del político, ni a decisiones de grupos. Sus conocimientos y destrezas, además de la lealtad hacia las instituciones y su postura apolítica, garantizan el desarrollo efectivo de las funciones.

Una característica más de la profesionalización consiste en asegurar que la obtención de la plaza sea imparcial, es decir, "... no tendrá su origen en pesadas deudas personales o partidistas y, por lo tanto, los funcionarios (que ahora serán permanentes, "de carrera") podrán comprometerse con la misión y los objetivos de su institución y el servicio público en general".³⁹

La particularidad de permanencia del personal profesional de carrera implica la estabilidad de los integrantes del servicio civil y ofrecerles oportunidades para realizar una carrera profesional independiente de ciclos electorales y vaivenes políticos.

Al personal profesionalizado y seleccionado conforme al SPC, también lo definen "... sus capacidades para tomar decisiones de política oportunas y atinadas, así como ofrecer asesoría especializada a los directivos públicos de designación

³⁸LUGO DÁVILA, Aida Alicia. *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*. Op. Cit. p.32.

³⁹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México". Op.Cit. p. 769.

política; y también a los miembros del poder legislativo, quienes requieren consultar a los expertos durante el proceso de creación de nuevas leyes”.⁴⁰

Una característica más de las personas del SPC es que no deberían estar tentadas a la corrupción. Todo ello se sustenta en su designación impersonal y basada en méritos, así como en salarios profesionales, “... los funcionarios no enfrentarán la necesidad de usar los recursos gubernamentales (puestos, recursos materiales) de manera ilegal o ineficiente, ya sea para beneficio de sus camarillas, ya con el fin de pagar deudas políticas”.⁴¹

Por último, un elemento fundamental del SPC es que la plaza donde se requiere un profesional, sea sometida necesariamente a concurso.

La diferencia sustancial entre el SCC y el SPC significa en muchos sentidos la versión moderna del servicio civil, a partir de la incorporación de instrumentos de carácter gerencial en la gestión de recursos humanos como lo son las nuevas tecnologías, la evaluación del desempeño y la certificación de capacidades. A partir de estos elementos nuevos, el SPC trata de superar algunos de los problemas típicos de los servicios civiles tradicionales que se desgastaron con el tiempo, como son la rigidez en las estructuras burocráticas y la inamovilidad de los servidores públicos. En resumen, se puede afirmar que el SPC representa una etapa superior en materia de gestión de recursos humanos en comparación con los servicios civiles tradicionales.⁴²

El SCC busca regular el progreso del servidor público a través del escalafón; mientras que el SPC tiene por objeto central elegir a la persona más capacitada para un puesto, y permanezca ahí de manera indefinida, desde luego, siempre mejorando en cuanto a competencias y salarios.

1.5. Marco legislativo

Después de una serie de intentos por establecer un sistema de SCC, el 10 de abril de 2003 se publica en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que en adelante señalaremos como LSPCAPF.

⁴⁰ *Ibidem*. p. 771.

⁴¹ *Ibidem*. p. 772.

⁴² URIBELIVER. “Servicio civil de carrera.” [Entrada de Blog] marzo del 2010. Consultado el 24 marzo 2007. Recuperado de <http://uribelivier.blogspot.mx/2010/03/diferencia-entre-el-servicio.html>.

La LSPCAPF vigente, luego de dos decretos de reforma, consta de 80 artículos distribuidos en 4 títulos que en lo sucesivo se resumen:

Título I: Disposiciones Generales, a su vez compuesto de un Capítulo y 9 artículos. Destaca el artículo 1 donde define su objeto:

“...establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.”

Con ello, queda plasmada por vez primera la necesidad de contar con un cuerpo de funcionarios públicos, que pueden llegar a convertirse en la columna vertebral de la APF, y constituirse en la base del mejoramiento sustancial de la oferta de bienes y servicios gubernamentales.

Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

IX. Servidor Público de Carrera: Persona física integrante del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeña un cargo de confianza en alguna dependencia.

De esta forma queda delimitado que el SPC sólo comprende plazas de confianza, a las que el servidor público podrá ser nombrado y/o removido conforme:

Artículo 4.-

...

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos y bajo los procedimientos previstos por esta ley.

Igualmente debe destacarse que la LSPCAPF únicamente aplica para los rangos que establece la propia ley, incluidos los niveles de adjunto, homólogo o cualquier otro equivalente, cualquiera que sea la denominación que se le dé; todos ellos considerados como posiciones de confianza de acuerdo al artículo 5º de la LFTSE, ya descrito con antelación en este mismo capítulo.

Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

a) Director General;

- b)** Director de Área;
- c)** Subdirector de Área;
- d)** Jefe de Departamento, y
- e)** Enlace

Por su parte, el resto del personal público podrá aspirar al progreso y crecimiento personal mediante el esquema escalafonario.

Así pues, podemos observar que el personal que forma parte del Servicio Profesional de Carrera se rige tanto por lo establecido en la LFTSE como por la LSPCAPF.

El siguiente título es de la mayor importancia debido a que establece los límites de actuación de los servidores profesionales de carrera:

Título II: de los derechos y obligaciones de los servidores públicos del sistema. Donde destacan entre los derechos de los servidores de carrera, de acuerdo con el artículo 10:

- I.** Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;
- ...
- V.** Recibir capacitación y actualización con carácter profesional para el mejor desempeño de sus funciones;
- VI.** Ser evaluado con base en los principios rectores de esta Ley y conocer el resultado de los exámenes que haya sustentado, en un plazo no mayor de 60 días;

Estos derechos conforman la base del bienestar de un servidor público, lo cual se convierte, a su vez, en el cimiento del ejercicio eficiente y eficaz de sus funciones, y redundan en un mejor desempeño del gobierno.

En cuanto a las obligaciones (artículo 11), destaca el estricto manejo de la información y la capacitación obligatoria, que son elementos fundamentales de la profesionalización:

- I.** Ejercer sus funciones con estricto apego a los principios de legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia y demás que rigen el Sistema;
- II.** Desempeñar sus labores con cuidado y esmero apropiados, observando las instrucciones que reciban de sus superiores jerárquicos;

...

V. Participar en los programas de capacitación obligatoria que comprende la actualización, especialización y educación formal, sin menoscabo de otras condiciones de desempeño que deba cubrir, en los términos que establezca su nombramiento;

VI. Guardar reserva de la información, documentación y en general, de los asuntos que conozca, en términos de la ley de la materia;

...

IX. Abstenerse de incurrir en actos u omisiones que pongan en riesgo la seguridad del personal, bienes y documentación u objetos de la dependencia o de las personas que allí se encuentren;

X. Excusarse de conocer asuntos que puedan implicar conflicto de intereses con las funciones que desempeña dentro del servicio.

Como se observa en esas obligaciones, al funcionario de carrera se le exige operar con eficacia ejemplar, institucionalidad (respeto a la legalidad) y con eficiencia, que aquí se maneja como ejercer con cuidado y esmero. El cumplimiento de estas obligaciones es garantía de mejoramiento de las funciones estatales ante los ciudadanos.

Título III: de la estructura del sistema de servicio profesional de carrera. En éste se definen los siete subsistemas que conforman el SPC:

Artículo 13.- El Sistema comprende los Subsistemas de Planeación de Recursos Humanos; Ingreso; Desarrollo Profesional; Capacitación y Certificación de Capacidades; Evaluación del Desempeño; Separación y Control y Evaluación, que se precisan a continuación:

I. Subsistema de Planeación de Recursos Humanos. Determinará en coordinación con las dependencias, las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones;

II. Subsistema de Ingreso. Regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al Sistema;

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos

IV. Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir:

- a)** Los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que labora y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b)** La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c)** Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d)** La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
- e)** Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

V. Subsistema de Evaluación del Desempeño.

VI. Subsistema de Separación.

VII. Subsistema de Control y Evaluación.

Con el subsistema de desarrollo profesional, se logra que aun especializándose el funcionario en un puesto específico de manera permanente, tiene amplias posibilidades de desarrollo tanto por la adquisición y mejoramiento de competencias como por mejores niveles de ingreso.

Por su parte, con el subsistema IV de capacitación y certificación, se refuerza el calificativo de profesionalización.

Especial relevancia presenta el subsistema VI de separación, contemplado en el Capítulo Séptimo, toda vez que precisa los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público deja de formar parte del Sistema o se suspenden temporalmente sus derechos.

Artículo 59.- Para efectos de esta Ley se entenderá por separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

- I.** Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación de desempeño sea deficiente, en los términos que señale el reglamento.

El Oficial Mayor o su homólogo en las dependencias deberá dar aviso de esta situación a la Secretaría.

Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero si garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.

Debido a la importancia que implica para el aspirante la defensa ante una resolución del SPC, se establece el siguiente título:

Título IV: del Recurso de Revocación, consistente en:

Artículo 76.- En contra de las resoluciones que recaigan en el procedimiento de selección en los términos de esta Ley, el interesado podrá interponer ante la Secretaría, recurso de revocación dentro del término de diez días contados a partir del día siguiente en que se haga del conocimiento, el nombre del aspirante que obtuvo la calificación más alta en el procedimiento de selección.

Esta posibilidad para el aspirante de impugnar un fallo que no sea en su beneficio, es importante. Se ha sabido de casos donde un aspirante logra cumplir con todos los requisitos de ingreso, incluyendo exámenes con altas calificaciones. Sin embargo, son rechazados, por ejemplo, por incumplimiento del promedio de

calificaciones solicitado. El recurso de revocación puede abrir una ventana positiva para solucionar estas controversias aparentemente insignificantes.

Los detalles de la LSPCAPF se exponen en el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 2007 y que sustituyó al publicado el 2 de abril de 2004.⁴³

Destaca en el reglamento una identificación mucho más clara del personal profesional de carrera:

Artículo 5.- Los servidores públicos de carrera se clasifican en:

I. Eventuales:

- a)** Los de primer nivel de ingreso que se encuentran en su primer año de desempeño;
- b)** Los nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley;
- c)** Los que ocupen temporalmente un puesto del Sistema por virtud de un convenio, y

II. Titulares:

- a)** Los que ingresan al Sistema, mediante concurso público y abierto, con excepción de los señalados en el inciso a) de la fracción anterior, y
- b)** Los que ingresan al Sistema, cuando han obtenido su nombramiento al acreditar cumplir los requisitos y las evaluaciones que se hayan establecido para ese propósito.

En esta disposición, con base en el punto I.b, se encuentra la posibilidad para seguir nombrando a funcionarios clave mediante designación política, pues únicamente los titulares nombrados mediante concurso público, son los realmente seleccionados por sus propias características meritorias.

Es decir, algunos políticos utilizan esta excepción para seleccionar a su personal de forma discrecional, incluidos compromiso personal y político, pues puede acudir al artículo 34 de la LSPCAPF que dice:

⁴³ Las causas de ese cambio de reglamento fueron: descentralizar la operación del sistema en las Unidades Generales de Recursos Humanos (UGRH) de cada una de las instituciones incorporadas, así mismo la programación anual pasó de un programa especial a un apartado en cada uno de los programas propios de las dependencias, así como de sus informes ...". LUGO DAVILA, Aida Alicia. *La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera*. Op. Cit. p. 448.

Artículo 34.- En casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

Una vez emitida la autorización deberá hacerse de conocimiento de la Secretaría en un plazo no mayor de quince días hábiles, informando las razones que justifiquen el ejercicio de esta atribución y la temporalidad de la misma.

Como se ve, se deja un amplio margen de maniobra a políticos para no profesionalizar cargos claves de la administración pública.

La profesionalización aparece más clara en las funciones de los Comités técnicos de profesionalización:

Artículo 13.- El Comité Técnico de Profesionalización es el cuerpo colegiado a través del cual cada dependencia establece las particularidades que debe tener el Servicio Profesional de Carrera en su ámbito de competencia, de conformidad con lo previsto en la Ley, este Reglamento y las demás disposiciones aplicables.

Las particularidades se refieren a los conocimientos, habilidades y actitudes específicas que requiere una función pública según la dependencia o entidad de que se trate.

Cabe señalar que el Servicio Profesional de Carrera está diseñado para operar en cada una de las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal Centralizada a través de la instalación de Comités Técnicos de Profesionalización y Selección.

Artículo 19.- Cada dependencia tendrá a su cargo la operación de los subsistemas, de conformidad con la Ley, este Reglamento y las disposiciones que emita la Secretaría.

El Comité Técnico de Profesionalización de la dependencia, por sí o por quien éste designe, realizará los estudios sobre las características, particularidades, condiciones, requisitos y perfiles que conforman la estructura ocupacional de la dependencia, a efecto de elaborar sus programas específicos de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo, capacitación, evaluación y separación de su personal.

A partir de esta LSPCAPF y su Reglamento de carácter general, cada dependencia de la administración pública establece el SPC y lo opera para profesionalizar a los servidores públicos de dichas instituciones.

Para ello, se tiene como base el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en cuanto a Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010, y que hoy con las reformas, el vigente es de fecha 23 de agosto de 2013. Este acuerdo señala:

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Acuerdo tiene por objeto dictar las disposiciones que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y la Procuraduría General de la República deberán observar en la planeación, organización y administración de los recursos humanos, así como establecer las disposiciones y criterios generales, lineamientos y procedimientos para el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal Centralizada.

Con fundamento en aquel marco legislativo, cada dependencia de la administración pública federal emite disposiciones administrativas para su puesta en práctica.

A la Secretaría de la Función Pública compete la coordinación del SPC en México, es la entidad globalizadora en relación con el SPC.⁴⁴ Dicha atribución la ejerce principalmente mediante la Unidad de Política de Recursos Humanos de la

⁴⁴ “Al expedirse la Ley del Servicio Profesional de Carrera, se promueve el cambio en la denominación de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a Secretaría de la Función Pública, de acuerdo con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003. De esta forma, a la nueva Secretaría de la Función Pública se le confiere además de las funciones de contraloría y vigilancia de los recursos públicos, la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema del Servicio Profesional de Carrera.” MOYADO ESTRADA, Francisco. “Control Administrativo y Fiscalización en la Administración Pública Federal.” [En línea], *Revista de Administración Pública* Vol. L No. 2 de 2015 p. 132 disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap137.pdf>.

Administración Pública Federal, a la que pertenece la Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.

El cambio de Reglamento, así como los decretos de reforma de la LSPCAPF entre 2005 y 2006, indicaban mejoras al sistema. En efecto, en 2007 se adecuó el Reglamento del SPCAPF debido a 25 recomendaciones que se realizaron por parte de la Contraloría de la Función Pública y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), dando lugar así al nuevo Reglamento.⁴⁵

Pero el propósito de algunos de los cambios propuestos, según Rafael Martínez Puón, buscaban volver a las designaciones de los funcionarios de manera discrecional y por decisión del político en el poder:

“... bastará con revisar los intentos de reforma a los que se ha sometido la ley, más de nueve iniciativas de reforma en el transcurso de 2006, 2007 y 2008 tomando en cuenta que algunas siguen vigentes y se han vuelto a retomar, por ejemplo está la iniciativa de proyecto de decreto que reforma el artículo 8 y deroga el inciso “a” del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, presentada por el diputado Carlos Flores Rico del Partido Revolucionario Institucional, la cual ha tenido un dictamen favorable por parte de la Comisión de la Función Pública el 18 de abril de 2007, para quitar, del servicio profesional de carrera, los rangos de director general y director general adjunto. En junio de 2008 dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Diputados”.⁴⁶

La Cámara de Senadores, a su vez, a través de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, presentó en noviembre de 2012 un Proyecto de Decreto que reforma el artículo 8 y deroga el inciso a) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Quedando en los siguientes términos:

Artículo Único.- Se deroga el inciso a) del Artículo 5 y se reforma el Artículo 8 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, para quedar como sigue

"Artículo 5.- El Sistema comprenderá, tomando como base el Catálogo, los siguientes rangos:

a) Se deroga;

⁴⁵ORTIZ BUENO, Andrés. “Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.” [En línea], Tesis de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 2013, p.p. 97-99. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2013/abril/509014670/509014670.pdf>.

⁴⁶ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México. Revista de Ciencias Sociales. UAEMex, núm. 48, septiembre-diciembre 2008, p. 216.

- b) Director de Área;
- c) Subdirector de Área;
- d) Jefe de Departamento, y
- e) Enlace

.....

.....

.....

.....

.....

Artículo 8.- El Sistema no comprenderá al personal que preste sus servicios en la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores, los rangos de Secretario de Despacho, Jefes de Departamento Administrativo, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Jefe o Titular de Unidad, Director General y sus niveles adjunto, homólogos y cualquier otro equivalente; los miembros de las Fuerzas Armadas, del sistema de seguridad pública y seguridad nacional, del Servicio Exterior Mexicano y asimilado a éste; personal docente de los modelos de educación preescolar, básica, media superior y superior; de las ramas médica, paramédica y grupos afines, los gabinetes de apoyo, así como aquellos que estén asimilados a un sistema legal de servicio civil de carrera; y los que presten sus servicios mediante contrato, sujetos al pago por honorarios en las dependencias.⁴⁷

Consultando la LSPCAPF al mes de septiembre de 2017, dicha reforma no aparece incluida, por lo cual se deduce que no ha avanzado su trámite.

A pesar de un marco legislativo que regula claramente el SPC, existen debilidades en la misma LSPCAPF que distorsionan y retrasan la cabal elección de los funcionarios de carrera de acuerdo con méritos y competencias. En efecto, principalmente el artículo 34 de dicha Ley, es utilizado por políticos para designar, aunque sea temporalmente (un año), a gente cercana a cargos que por norma corresponden a servidores de carrera. Como se verá más adelante en el capítulo 4, al mes de junio de 2016, alrededor de 8 mil plazas se encontraban ocupadas con base en dicho artículo.

⁴⁷ Senado de la Republica. Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos. Primera Lectura respecto a la minuta con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 8 y se deroga el inciso a) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, de fecha 21 de noviembre del 2012. Publicado por el Senado de la República, en *GACETA*: LXII/1PPO-57/38218 el jueves 22 de noviembre de 2012, consultado el 2 de septiembre del 2017 en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-11-22-1/assets/documentos/Dict_Gober_servicio_prof_carrera.pdf.

2. MARCO TEÓRICO: CAPITAL HUMANO

La profesionalización como componente esencial del SPC radica en el capital humano, entendido como el conjunto de conocimientos y competencias que las personas, atesoran en su vida de estudiante y en la productiva como empleado en cualquier sector de la economía.

En efecto, el capital humano es el acopio en las personas de competencias, conocimientos, hábitos y actitudes con el objeto de producir valor económico.⁴⁸ “El capital humano puede definirse como los conocimientos en calificación y capacitación, la experiencia, las condiciones de salud, entre otros, que dan capacidades y habilidades, para hacer económicamente productiva y competente las personas, dentro de una determinada industria.”⁴⁹

La acumulación de capital humano es la mejor descripción de los conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes, para realizar las funciones públicas. El servidor profesional de carrera realiza una inversión para ampliar su capital humano, y también su empleador (el gobierno) sigue invirtiendo en dicho capital humano.

Por lo anterior se requiere partir de la teoría del capital humano. La razón de ello es que la teoría es fundamental para entender una realidad concreta de estudio, así como para interpretar los datos empíricos y, sobre todo, proponer soluciones fundamentadas a los problemas encontrados en relación con el SPC.

Este capítulo 2 se dedica a reseñar la teoría del capital humano, mediante la descripción de los principales autores que han tratado de construir este concepto.

También en este capítulo se realiza una breve descripción de cómo fue consolidándose el capital humano en las organizaciones públicas, fenómeno ampliamente correlacionado con el aumento en cantidad y calidad de las funciones de la administración pública, para atender los requerimientos crecientes de la población.

Por último, se abordan las competencias que, en el SPC, son fundamentales para seleccionar a los mejores funcionarios públicos. La

⁴⁸ Definicion.com “Definición de capital humano.” disponible en:

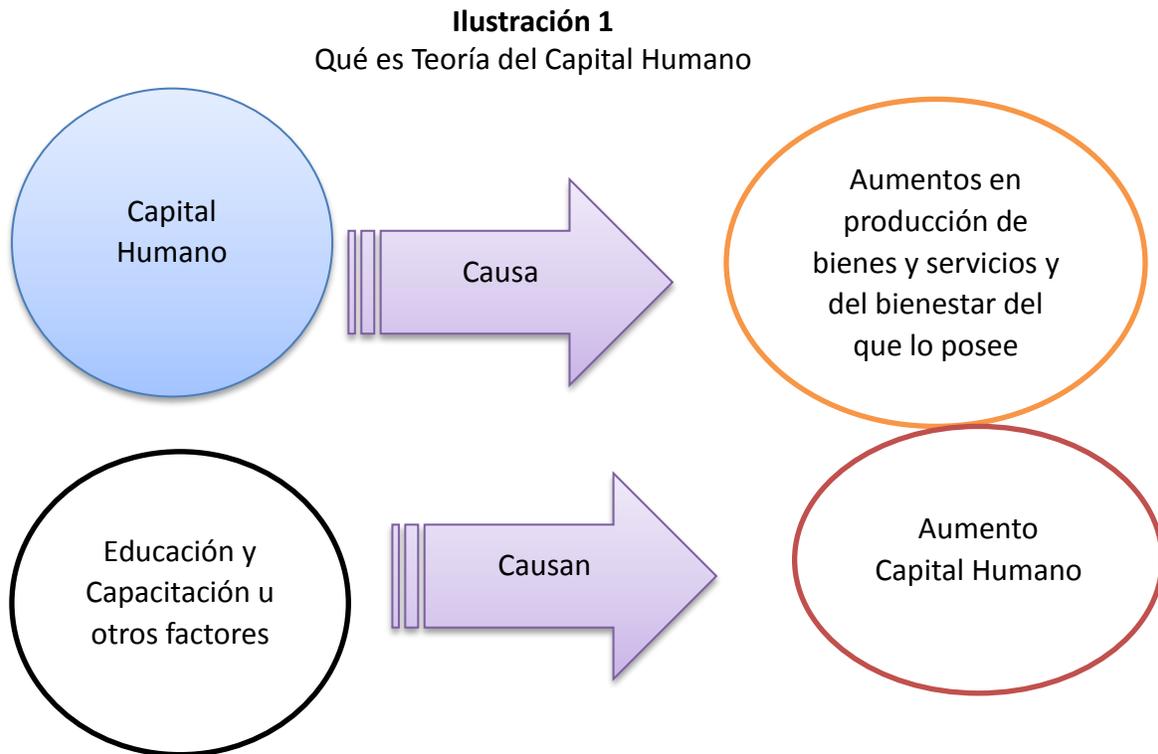
www.definicion.com.mx/capitalhumano.html. Consultado el 16 de noviembre de 2016.

⁴⁹ CARDONA ACEVEDO, Marleny. Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral. Semillero de Investigación en Economía de EAFIT –SIEDE disponible en <http://bit.ly/2nbUoFD> p. 9.

especialización de un puesto burocrático se basa en las competencias específicas requeridas: así por ejemplo se requieren sobre gestión de conflictos, atención a sectores vulnerables, como también de administración honesta de recursos federales, por sólo mencionar algunas.

2.1. Teorías del capital humano

En este apartado se analiza la relación causa efecto (teoría) del capital humano. Es decir, las causas que generan aumento del capital humano, como el efecto de éste en las acciones del personal que lo posee.



El capital humano genera, por su mayor productividad, aumentos en la producción de bienes y servicios; a su vez, también se mencionan los factores causales del aumento del capital humano relacionadas con la educación, la capacitación, la experiencia, entre otros determinantes. (Ver la Ilustración 1).

Un primer acercamiento nos dice que el capital humano es mejorado por la educación, la experiencia y la aplicación laboral.⁵⁰

Gary Becker, considerado el teórico principal generador del concepto capital humano, lo define como: el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos.⁵¹ El aumento de dicho capital ocurre debido a que el interesado invierte tiempo, dinero y sufre un costo presente pero recuperable en el futuro, en educación y capacitación, con el fin de adquirir y aumentar su acervo de conocimientos.

Un factor adicional que eleva el capital humano es la experiencia laboral, aquella parte relacionada con las habilidades específicas como el saber dónde y cuándo reportarse y qué hacer en caso de emergencia, la familiaridad con cierto tipo de trabajos, la velocidad y calidad con los que se realizan. Esta experiencia "... se aprende en el lugar de trabajo y en el día a día y es diferente al capital humano que se desarrolla en el sistema educativo a través de niveles de escolaridad."⁵²

En los años 60 surge una nueva teoría del capital humano, llamada teoría de la señalización, la cual afirma que "... la educación no aumenta la productividad individual, sino que es una señal o filtro de productividades innatas previas."⁵³ Es decir, el capital humano se trae de nacimiento y la educación tan solo permite exteriorizar las capacidades.

También otros afirman que la educación solo genera certificados, constancias y títulos, y éstos sólo sirven para identificar a los trabajadores calificados. Se llama teoría del filtro.⁵⁴

Para algunos expertos, la productividad y, por ende, el crecimiento económico no es generado por el capital humano, sino por el puesto de trabajo. Esta teoría se llama teoría de la competencia.⁵⁵

⁵⁰ CARDONA ACEVEDO, Marleny. Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral. Semillero de Investigación en Economía de EAFIT –SIEDE disponible en <http://bit.ly/2nbUoFD> p. 10.

⁵¹ BECKER, Gary S El capital humano. Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación, Alianza, Madrid, 1983. p.18.

⁵² CARDONA ACEVEDO, Marleny *Op.cit.* p. 29.

⁵³ *Ibídem* p. 32.

⁵⁴ DESTINOBLES, André Gérald. El capital humano en las teorías del crecimiento económico. Madrid, Editorial Norma, 2000. p. 23. Disponible en: <http://bit.ly/2nljBxW>.

⁵⁵ *Ibídem* p. 23.

Todas estas teorías o relaciones causa efecto (capital humano crecimiento y educación capital humano) permiten comprender mejor la importancia del SPC, ya que, por ejemplo, la teoría de la competencia nos diría que es el sistema, entendido como el puesto de trabajo y la administración de los altos funcionarios, lo que eleva la productividad en el gobierno, y no el servidor público.

Algunas teorías sobre capital humano señalan que consiste en los gastos en salud, en capacitación que lo acrecientan.⁵⁶

La producción de capital humano aumenta las competencias, porque adiciona los conocimientos y la cualificación. Por otro lado, el gasto de las personas en educación-capacitación que ellas mismas ejercen en un porcentaje importante, esperando beneficios en el futuro, tiende a aumentar el acervo de competencias.

Los gastos en salud y en educación son considerados como gasto en inversión y no como gastos en consumo. Para esta teoría propuesta por Falgueras lo sustancial es que ese tipo de factores guardan una analogía con la inversión en capital físico.⁵⁷

En Adam Smith encontramos un tratamiento sustancial sobre capital humano cuando dice que el cúmulo de capital de cualquier país es la agregación del capital de sus miembros y si el capital se compone de capital fijo y capital circulante, el mantenimiento de habilidades y conocimientos por parte del trabajador equivale al capital fijo. Capital que el propietario de la empresa debe conservar y acrecentar en sus empleados para poder sostenerse, esto es lo central para poder entender el capital humano.⁵⁸

⁵⁶ “Una primera aproximación a dicho concepto la podemos encontrar en Becker (1993, 15-16), uno de los autores que más ha contribuido al desarrollo de la teoría del capital humano. Según este autor, “la educación, un curso sobre ordenadores, los gastos en cuidados médicos, charlas sobre virtudes tales como la puntualidad y la honestidad también son capital, en el sentido de que mejoran la salud, incrementan los ingresos. Así pues, sostener que los gastos en educación, entrenamiento, atenciones médicas son inversiones en capital humano es completamente congruente con el concepto tradicional de capital. Sin embargo, estos gastos producen capital humano, y no físico o financiero, porque no se puede separar a una persona de sus conocimientos, salud, o valores del modo en que es posible traspasar los activos físicos y financieros.” Véase FELGUERAS, Ignacio. *El capital humano en la teoría económica: Orígenes y Evolución*, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía, Colección Economía, Volumen: 2, Andalucía, 2008., p. 19.

⁵⁷ “En cierto sentido puede decirse que ésta es la principal novedad de la teoría del capital humano y, al mismo tiempo, es su característica más distintiva ...” *Ibídem* p. 19.

⁵⁸ SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Trad. Gabriel Franco, FCE, México, 1997, pp. 315-318.

Otro de los autores clásicos para estudiar los orígenes de la teoría del capital humano es John Stuart-Mill. Para este autor es evidente que la productividad del trabajo está limitada por el conocimiento adquirido por los trabajadores, y así le permite entender cómo la productividad del trabajo de una comunidad está determinada en parte por el grado de destreza y de formación que tienen los obreros. Por lo tanto, cualquier mejora en la preparación de los mismos permite, a una cierta cantidad de trabajo, producir más cantidad de producto como resultado de un doble efecto: el valor agregado por el capital físico y el adicionado por el capital humano.

La teoría del capital humano de Jean Baptiste Say, consiste en la mejora de la capacidad de la población para utilizar maquinarias más complejas, con el consiguiente aumento en la producción como un efecto directo, ya que una población más preparada puede innovar más. Como consecuencia, se inventarían nuevas máquinas que fuesen más productivas. Esto es válido también en la producción de bienes intangibles o servicios, como sería el caso de los asociados a las funciones públicas.

Según Baptiste Say, el conocimiento es el elemento indispensable en la producción de cualquier bien [agregaríamos tangible e intangible], porque interviene en las tres fases en las que se despliega el proceso productivo. Así, para obtener un bien es necesario lo siguiente:

- En primer lugar, estudiar y conocer las leyes de la naturaleza: “una cerradura nunca podría construirse sin conocer previamente las propiedades del metal, el método de extracción de la mina, así como los métodos para dar forma al metal”.⁵⁹
- En segundo lugar, se necesita que estos conocimientos se apliquen a un propósito útil: “por ejemplo, la convicción de que una determinada forma comunicada al metal dará como resultado un medio que sirva para mantener cerrada una puerta para todas las personas, excepto para la que posea la llave”.⁶⁰
- Finalmente, es necesaria la ejecución de cierto trabajo manual para obtener el producto acabado, lo que requiere, a su vez, trabajadores dedicados a las artes y las ciencias.

⁵⁹ SAY, Jean Baptiste. *A treatise on political economy. Reports of economic classics.* Augustus M. Kelley Ed., EUA, 1964, p. 77.

⁶⁰ *Ibidem.* p. 83.

Es posible aplicar esa idea de Jean Baptiste Say relacionada con los conocimientos porque son necesarios en la producción de los bienes intangibles proporcionados por el gobierno:

- Producir un servicio público requiere conocer las leyes sociales: una demanda de la población no podría satisfacerse desde un gobierno, si no se conocen las causas de dicho problema, por ejemplo la pobreza, la salud.
- El aplicar esas leyes de forma útil, por ejemplo que el gobierno proporcione ayudas económicas a las personas, para motivarlas a salir adelante por sí mismas.
- Y también se requieren acciones prácticas: convencer a los votantes, a los legisladores, a los encargados de aplicar los programas de ayuda; así como capacitar a distintos actores para el llenado de formularios.

En definitiva, de este breve resumen de las aportaciones que algunos de los más importantes autores clásicos hicieron en temas relacionados con el capital humano, se puede apreciar en claro lo siguiente: no comprendieron que las decisiones sobre educación, formación, salud, etc. podían ser englobadas en un concepto común como el del capital humano, ni de que podían ser estudiadas empleando un método similar al usado para analizar las decisiones de inversión en capital físico; ellos se limitaron a abrir las líneas de investigación que se desarrollaron posteriormente.

No puede decirse que estos autores tuvieran una teoría del capital humano sino, cuando mucho, un proyecto de teoría que permaneció en estado embrionario hasta mitades del siglo pasado, cuando Gary Becker sentó las bases de la actual teoría.

Durante la primera mitad del Siglo XX se retomaron algunos de los problemas que ya habían sido planteados por los economistas clásicos, por lo que se interesaron nuevamente por explicar las diferencias en cuanto a capital humano.

De acuerdo con Mark Blaug, el británico John Ramsey McCulloch sería el primer economista que relaciona un concepto similar al capital humano con el crecimiento económico y, en consecuencia, el primer autor que estudia lo que hoy serían los llamados problemas macroeconómicos.⁶¹

⁶¹ FELGUERAS, Ignacio. *El capital humano en la teoría económica: Orígenes y Evolución*. *Op.cit.* p.23.

Ignacio Felgueras devolvió al primer plano del debate teórico los conceptos de «educación» o «formación» de los trabajadores y en general del personal ocupado en empresas. Evidentemente, aunque los temas eran los mismos, los métodos para estudiarlos eran diferentes; en el caso relacionado con los servidores públicos, estos métodos pusieron de manifiesto la similitud, entre las decisiones sobre formación o educación, con las decisiones en inversión de capital físico, lo cual ulteriormente favoreció la aplicación del término «capital humano» para denominar a tales cualidades humanas, no sin que existiera una discusión previa sobre la idoneidad del concepto.

Como es obvio, cuanto mayor es la preparación requerida para dedicarse a una profesión, mayores son los costes de la misma. Y ello por dos motivos: por un lado, porque el tiempo de preparación se alarga, con lo que el trabajador deja de ganar dinero, y, por otro, porque los costes directos de la educación se hacen mayores. Felgueras señala: “Por lo tanto dado que las cantidades invertidas por los trabajadores deben recuperarse durante sus respectivas vidas laborales, y dado que la duración de las mismas es similar en todas las profesiones, la única forma de recuperar aquellas inversiones es la de recibir un salario superior. Por este motivo, el salario percibido por ejemplo por los médicos o abogados es superior al que puede percibir un trabajador sin formación.”⁶²

Entonces, en síntesis, el capital humano es el acopio, en los individuos, de conocimientos, destrezas, actitudes, experiencias, las cuales elevan su productividad y ello aumenta la cantidad y calidad de bienes tangibles e intangibles (donde caben los servicios y funciones públicas).

De igual forma, se concluye que la acumulación de capital humano se debe en buena medida a gastos de inversión en educación y entrenamiento, que puede realizar el mismo individuo o bien la institución donde presta sus servicios.

2.2. Construcción del capital humano

El capital humano como elemento conceptual que nutre el contenido de los actores que enfrentan la solución de los problemas públicos o privados, no se manifiesta como un elemento abstracto neutral, sino como una figura gradualmente en crecimiento, y a la vez necesaria en la construcción de políticas públicas y de soluciones privadas; además, ejerce un substancial impacto porque mejora la productividad tanto en un contexto público como en el privado.

⁶² *Ibidem.* pp. 25-27.

En principio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirma que el capital humano es definido como el conocimiento que los individuos adquieren durante su vida y que usan para producir bienes y servicios o ideas en el mercado o fuera de él.⁶³

En este trabajo, cuyo eje es el estudio de la situación actual y perspectivas de la profesionalización del capital humano del servidor público, veremos su evolución junto con el avance de la gestión pública, mientras en el plano privado se ha desarrollado conjuntamente con el cambio tecnológico y el desarrollo organizacional.

La gestión pública va cambiando en la medida en que las responsabilidades estatales se van ampliando.⁶⁴ Así, durante el Siglo XIX y hasta 1930 cuando no se aplicaban tan profundamente las políticas económicas estatales —la política tributaria, la gestión estatal de la moneda y la seguridad de las estructuras dominantes—, sólo hubo un requerimiento mínimo del capital humano.

Al modelo del estado providencia de los años previos a la década de los treinta del Siglo XX, le siguió el estado rooseveltiano de los años 1932-1945, donde la agudización de la crisis y la Segunda Guerra Mundial, hacían crecer la gestión pública y por ende la responsabilidad de los servidores públicos.⁶⁵

Luego de la Segunda Guerra Mundial y hasta 1960, se amplió la oferta de bienes públicos básicos hacia la población. A pesar de ello, bastaba con mínimos

⁶³ GARRIDO TREJO, Cassandra. La educación desde la teoría del capital humano.” *EDUCERE*, Artículos arbitrados • ISSN: 1316 - 4910 • Año 11, N° 36 • Enero - Febrero - Marzo 2007 disponible en: http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-49102007000100010 p. 75.

⁶⁴ “No olvidemos que la concepción del Estado en buena parte del siglo anterior y durante el primer tercio de este siglo se centraba en el Modelo de un Estado gendarme, preocupado de manera exclusiva por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia. Se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. El estudio del marco legal —particularmente del derecho administrativo — permitía entender casi en su totalidad el conjunto de la acción de gobierno.” BARRY, Bozeman (Coordinador) *La Gestión Estatal su Situación Actual*. FCE., México, 1998, p. 19.

⁶⁵ “Posteriormente, desde la década de los treinta en la mayor parte de los países capitalistas la concepción del Estado evolucionó hacia el modelo del Estado Providencia —la primera fase del Estado Benefactor- En este modelo se ampliaban las responsabilidades estatales hacia la oferta de bienes públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros. Ciertamente, a partir de este cambio de escenario la acción gubernamental se expandió; el principal reto era de orden cuantitativo: lograr la cobertura de los servicios básicos. Los aparatos gubernamentales se convirtieron en grandes aparatos de producción masiva de servicios.” Idem.

de profesionalización de la burocracia para enfrentar los problemas públicos para atender nuevas atribuciones de los gobiernos. Los problemas surgidos para mejorar la eficacia y eficiencia de los poderes públicos, fueron enfrentados y parcialmente resueltos con profesionalización, con capital humano y con políticas públicas, que la década de los treinta no proveía.⁶⁶

La gestión pública de los años treinta se manejaba con: los procedimientos administrativos, los preceptos legales existentes, la interferencia de la política y la teoría de la burocracia weberiana.⁶⁷ Este es un plano donde el capital humano, el problema público, la política pública, la gerencia pública no están presentes, como gestión estatal.

Para la segunda mitad del Siglo XX, al menos en Occidente, se comienza a abandonar lentamente su esquema de gestión pública, para introducirse sistemáticamente a una nueva estructura de administración estatal. Gestión pública que tiende a ser más interactiva con agentes gubernamentales y no gubernamentales.⁶⁸

⁶⁶ “Si bien los cambios fueron importantes, lo cierto es que la administración pública seguía siendo capaz de entender, analizar y prescribir la acción gubernamental. Los preceptos legales los procedimientos administrativos y la teoría de la burocracia eran los ejes de una disciplina que, suponiendo un comportamiento monolítico del todo estatal, no quedaba muy distante de la realidad. Se trataba en ese momento de una disciplina que, enmarcada en los aspectos prescriptivos-legales, buscaba regir la acción gubernamental, acotar el papel de las dependencias gubernamentales, ordenar la lógica del proceso y establecer pulcritud normativa en la dinámica de los funcionarios responsables. En esta etapa la discusión acerca de la dicotomía entre política y administración era intensa. Toda interferencia política en la esfera administrativa se interpretaba como una intromisión indeseable.” *Ibidem.*, p. 20.

⁶⁷ “Para el análisis del modelo burocrático weberiano por burocracia se entenderá el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa, mientras que con el término burócratas se intenta designar al grupo de funcionarios que ejerce en la máxima medida dicho poder. Para la teoría weberiana la burocracia es uno de los sistemas de dominación posibles y su poder se basa en la legitimidad que supone un consentimiento de los súbditos, y esta legitimidad puede ser tradicional, carismática y legal.” MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y perspectivas*. Madrid, Instituto de Administración Pública, junio 2003. p. 53.

⁶⁸ “No es sino hasta la segunda mitad del Siglo XX cuando el enfoque jurídico tradicional de la administración pública comienza a perder su capacidad para explicar un fenómeno que se va haciendo cada vez más complejo. Se podría decir que el objeto de estudio de la disciplina no pudo seguir más en el “contenedor” y rebasó los límites del enfoque tradicional. *Ibidem* p. 20.

Se expande la lógica rooseveltiana aumentando el tamaño y participación del Estado en la economía, el tipo de gestión estatal cambia.⁶⁹ Justo en este ámbito las figuras de capital humano, problema público y política pública encuentran la gran posibilidad de construirse o conformarse de manera lenta y gradual.

Los capitalismos nacionales se vuelven muy complejos, los problemas públicos no sólo son difíciles de resolver sino el cómo definirlos. El estatismo rooseveltiano y la respuesta keynesiana a la ruptura ahorro-inversión 1945-1970, conducen a la expansión del capital mundial.⁷⁰ Plano sobre el cual tendrá que iniciarse el avance del acervo de competencias.⁷¹ Pero es en el Estado modesto, calificado así por Ignacio Cabrero, de fines de los ochenta, con su proceso de articulación entre gobierno y los agentes de la sociedad, cuando el capital humano inicia su auge.⁷²

La implementación o gestión del capital humano pasa por la construcción de un modelo de desarrollo de talento, el cual debe basarse en una masa de competencias que tendrán que ser evaluadas.⁷³

⁶⁹ “Es el momento en que la intervención estatal se amplía hacia diversos sectores de actividad; es la etapa cuando la norma jurídica queda atrás de una realidad cambiante, dependiendo de los consensos de los actores políticos en turno consideren estratégico para el desarrollo económico, o la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención. Es la fase amplia del Estado benefactor, llamada por algunos Estado omnipresente.” *Ibíd.*

⁷⁰ BORÓN, Atilio. “La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora”. CIDE., Cuadernos Semestrales, No. 9, México, diciembre de 1981, p. 31.

⁷¹ “... la alta complejidad en la que se veían inmersas las estructuras gubernamentales generaba, como reflejo automático la necesidad de crecer en tamaño para intentar de esta manera enfrentar la complejidad. Crecen las dependencias existentes y surgen otras nuevas; la lógica de la acción gubernamental se hace, por tanto difusa y confusa. El monolito estatal se fragmenta. La lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, por cierto, comienzan a ser más escasos dados los altos niveles de déficit público a los que se llega en el escenario de una excesiva intervención estatal. CABRERO, Enrique. “Gestión pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?”, ensayo que forma parte de la obra BOZEMAN, Barry (Coordinador) “*La Gestión Estatal su Situación Actual*”. FCE, México, 1998, p 19.

⁷² “Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el Estado regulador comprometido en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos.” *Ibíd.* p. 21.

⁷³ CASTILLO, Rita del Carmen. Desarrollo del Capital Humano en las Organizaciones, Red Tercer Milenio, México, 2012, p. 7.

El capital humano referido al cúmulo de competencias, como masa de aptitudes, como talento humano, también habilidades y conocimiento,⁷⁴ deben ser conocidos por la organización para tomar acciones para acrecentarlo en su personal desde el más humilde operario hasta el más alto ejecutivo.⁷⁵ La institución debe construir un mecanismo que pueda exteriorizar dicho surtido de aptitudes, o socializarla al grueso de la estructura organizativa.

El desarrollo del talento dentro de una organización se estructura con base en las necesidades de capacitación y el plan de la misma. Conocer las competencias existentes es básico para la organización, y a partir de ahí proponer los requerimientos de preparación, y construir el plan de adiestramiento. Con una encuesta mínima y trabajo de gabinete es posible.

El mejoramiento de la inteligencia basado en competencias requiere, según los teóricos, como mínimo: una definición del desarrollo de competencias; tanto dentro de la organización; como fuera de la misma; un plan de carrera; la socialización de las competencias. Igualmente una evaluación de la capacitación: los alcances de la evaluación; y criterios para evaluar.

La gestión o implementación del capital humano inicia la metodología para la construcción de competencias. Usualmente, las organizaciones en México no se interesan en que sus trabajadores obtengan nuevas aptitudes, ya sean empresas o dependencias públicas, sino que se basan en atender imprevistos que van surgiendo durante el desempeño de sus actividades.

Los problemas de retroalimentación que enfrenta el proceso de profesionalización, así como la falta de cultura empresarial y el alto costo de operación de las dependencias públicas, son factores que inhiben el incremento del cúmulo de competencias.⁷⁶

⁷⁴ “El conocimiento se puede considerar como un activo estratégico que normalmente se encuentra en la gente (específicamente lo ubicamos como inteligencia humana), sin embargo al conocimiento también se le encuentra en la propia organización, ya sea en el análisis de los valores, de la cultura o de los mismos procedimientos que posee.” *Ibíd*em p. 11.

⁷⁵ La determinación de estas necesidades organizacionales y los beneficios hacia el personal se puede hacer de varias formas, sin embargo, una de las más importantes, es la relativa a investigar sobre los esfuerzos en materia de desarrollo del personal. De hecho, la gestión del capital humano en la organización empieza desde la contratación de los trabajadores, su integración al sistema y al ambiente laboral, su capacitación y su promoción e incentivación hacia mejores niveles en la organización.” *Ibíd*em pp. 12-13.

⁷⁶ “En términos generales, puede afirmarse que directivos y responsables de los proyectos y obras desarrolladas por empresas de la industria de la construcción en el Distrito Federal,

El capital humano como productor de bienes tangibles e intangibles a través de una mayor productividad, tiene que cultivarse y acrecentarse en sus puntos particulares: el conocimiento, y la masa de aptitudes para ser eficientes en la producción y elevar su productividad.

La dirección de la organización tiene la obligación de verificar el estado en que se encuentra el capital humano, en términos de conocimiento y en su masa de aptitudes; el rastreo debe hacerse desde los documentos iniciales de contratación, la práctica cotidiana y vía una encuesta mínima.

La organización deberá realizar el diagnóstico de su capital humano para saber que tiene, que no tiene y que debe tener. En el momento actual las empresas de subcontratación son las que preparan y realizan esa diagnosis. A partir de ahí, ya con la información del estado del capital humano es posible construir un modelo de desarrollo de talento. Cómo se quieren desarrollar los distintos departamentos de la organización, ello se define a través de reuniones de los principales encargados de las decisiones.

Entonces, partimos de una estructura inicial de capital humano y con la claridad de qué talento se quiere desarrollar. Se propone una masa de competencias que lleguen al recurso humano vía medios idóneos y se evalúa si el proceso de capacitación fue funcional.

La implementación del capital humano debe hacerse desde la perspectiva transuniversal del derecho, que implica tomar los valores como centro de las decisiones, con lo cual, se rompen paradigmas.⁷⁷ El principal elemento de este modelo es: los legisladores, juzgadores y juristas, contarían con elementos sustentados en una base científica y de esta manera la instrumentación de cada ley, sentencia o convenio tenderían a ser menos adversos. Esto permearía a los funcionarios públicos, en todos los niveles, pues su capital humano tendría como base las ciencias naturales y sociales, así como los valores universales que han

menosprecian las actividades administrativas. La aplicación de técnicas concebidas para obtener mayor productividad del personal ocupado es tangencial, por no decir nula. La mayoría de las constructoras omiten utilizarlas. A pesar de que el manejo adecuado y oportuno del factor humano tiende a garantizar mayor productividad en la ejecución de sus actividades y mejor aún, permite acrecentar la utilidad de las empresas". MARTÍNEZ, Bernabé. "Evaluación del uso de competencias laborales en la industria de la construcción del Distrito Federal". Facultad de Economía, UNAM, *Economía Informa* Núm. 379, marzo-abril de 2013, p. 8.

⁷⁷ ARMENTA, Luís, *Modelo Trans-Universal del Derecho y el Estado*. Tercera edición, Porrúa, México, 2006, p. 36.

existido en todo tiempo. Hay entonces un mayor nivel de exigencia para aquellos que quieran formar parte del SPC: tener formación científica y poseer valores universales.

Ya en la década de los sesentas la administración pública tradicional es rebasada, ya no puede aprisionar una realidad que se ha hecho más compleja. El aumento de las funciones estatales, en el período de 1930 a los sesenta, trajo un aumento de la burocracia; en los años ochenta, la reducción del tamaño del Estado demandó la necesidad de una mejor calidad en los servidores públicos en el cumplimiento de las atribuciones o responsabilidades de la administración pública.

Hoy se agrega un nuevo marco de complejidad en torno al llamado análisis de políticas públicas.⁷⁸ Marco de exigencia que se ha establecido en forma lenta y gradual desde fines de los años sesenta, y que hasta 2017 no había logrado consolidarse.

Estamos hablando del llamado análisis de políticas públicas que “... es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas —la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Economía, la Psicología y la Antropología, entre otras— que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos [públicos] en impactos [servicios para los gobernados].⁷⁹

Esto se aclara cuando se concibe que los “... gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones -ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera- que combinan recursos —normativos, humanos, financieros y tecnológicos— y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos -objetivos- sociales, políticos y económicos.⁸⁰

El enfoque de las políticas públicas ayuda a diseñar las acciones del gobierno, le da seguimiento a su aplicación y, sobre todo, evalúa al funcionario público involucrado, todo ello con base en sus capacidades o capital humano. “...

⁷⁸ “No obstante, el análisis de las políticas públicas también comparte, al menos tres rasgos básicos para cualquiera de las disciplinas o los métodos con los que se emprenda: su objeto de estudio, su orientación aplicada y su autocontención. MERINO, Mauricio. *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, CIDE. Primera Reimpresión, México, 2013, p. 10.

⁷⁹ TAMAYO SÁEZ, Manuel. “Capítulo 11: el Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comps.). *La nueva Administración Pública* Madrid, Editorial Alianza, 1997 disponible en: <http://bit.ly/2nEQEgX> p. 283.

⁸⁰ *Ibíd.*

existen dos perspectivas ... la más importante, es la perspectiva del responsable de la política en cualquiera de sus fases (formulación, implantación, evaluación y, en su caso, reformulación). Esta es la perspectiva del directivo, los que hacen y toman decisiones políticas en las organizaciones públicas. La otra es la perspectiva del analista, la cual no tiene por qué ser, necesariamente, un agente interno de la organización pública; de hecho, con frecuencia es un agente externo a la misma de quien se recaba consulta.”⁸¹

La corriente del análisis de las políticas públicas como una forma más eficiente de enfrentar los problemas públicos, debe estar en la base para el reclutamiento y selección de los servidores públicos, debido a que: exige conocimientos científicos y valores. Es decir el capital humano tendrá que potenciarse geométricamente, porque cada vez las acciones de gobierno son mejor entendidas y más complejas para llevarlas a la práctica.

Dicha dificultad se observa en el ciclo de dichas políticas. Estas se pueden entender como un proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas que comprende:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.⁸²

Esta complejidad en el diseño y aplicación de las actuales políticas públicas, sin duda requieren funcionarios con capital humano amplio. El reto es el análisis de políticas públicas y, sobre todo, su aplicación, con base en un mejor capital humano y lo que implica en términos de competencias, más una diversificación de los actores del análisis y la construcción de las soluciones.⁸³

⁸¹ *Ibidem* p. 284.

⁸² “A este conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno para influir sobre el problema lo denominamos política pública.” *Ibid.*

⁸³ “Desde sus orígenes en la posguerra, las llamadas ciencias de las políticas se propusieron enfrentar problemas públicos. Su propósito fue convocar el mayor y el mejor conocimiento disponible para resolver los problemas de la sociedad con todos los medios científicos y tecnológicos posibles. Se ha discutido sobre el alcance y la profundidad en la definición de esos problemas; se ha debatido acerca del papel que ha de corresponderle al Estado

Todos los directivos, políticos y personal operativo que hacen el análisis de las políticas públicas tienen el mismo objetivo: definir el problema y proponer soluciones. El Estado, el mercado y la sociedad organizada son los actores de los cuales se espera dicha posición.

Es cierto que cada uno de esos autores si bien difieren en la definición del problema público y en la propuesta de solución, ambicionan que se utilicen sus recomendaciones de perfeccionamiento. Pero al final el funcionario público es el implementador de última instancia y la lleva a la práctica, es decir, es el más propenso a la equivocación y al fracaso, menor entre más capital humano posean dichos servidores públicos.

2.3. Las competencias

En el momento actual, la gestión de los recursos humanos se establece sobre conductas que se pueden definir a través de las llamadas competencias.⁸⁴ Comprender fehacientemente el concepto de competencias es central puesto que de ello depende la calidad del capital humano.

Una competencia no es un objeto, sino "... un comportamiento efectivo ..."⁸⁵ o desempeño⁸⁶ que un humano aprende, y el instructor tiene la misión de hacer que los expresen y practiquen los servidores públicos que se están capacitando.

Como señala Philippe Perrenoud "... las competencias no son en sí mismas conocimientos, habilidades o actitudes, aunque movilizan, integran,

como eje principal de esas definiciones, en contraposición o junto con el mercado o la sociedad organizada; se ha examinado la forma en que esos problemas llegan a la llamada agenda pública, a la política o la gubernamental, e incluso si en realidad las definiciones anteceden a la existencia de los problemas invocados. No existe un acuerdo científico ni disciplinario sobre el origen ni sobre la forma en que deben definirse los problemas públicos. Pero todos los análisis de política pública comparten la misma idea central de que su objeto de estudio estriba en la definición y en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos. *Ibidem* pp. 10-11.

⁸⁴ "En el mundo empresarial hay una tendencia cada vez más fuerte hacia la gestión de los recursos humanos, potenciando las características del personal que integra las organizaciones en función de los puestos y tareas que deberán cubrir, es decir, humanizando ésta gestión. El modelo integrado de gestión de recursos humanos que se maneja actualmente se basa en el análisis de conductas observables y evaluables: las competencias." Véase ERNEST & YOUNG Consultores. *Manual del Director de Recursos Humanos. Gestión por Competencias*. Disponible en: <https://formaciónhumana.files.wordpress.com/2008/06/competencias.pdf>.

⁸⁵ TOBÓN, Sergio. *Aspectos básicos de la formación basada en competencias*. Talca: Proyecto Mesesup, Argentina, 2006, p. 3.

⁸⁶ Según el Diccionario de la Real Academia Española: Desempeñar significa Cumplir las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio.

orquestan tales recursos”. Sino son comportamientos producto de “... operaciones mentales complejas, sostenidas por esquemas de pensamiento, los cuales permiten determinar (más o menos de un modo consciente y rápido) y realizar (más o menos de un modo eficaz) una acción relativamente adaptada a la situación.”⁸⁷

Gerenciar los recursos humanos es manejar personas para el cumplimiento de objetivos, y esas personas poseen competencias o comportamientos que pueden o no implicar conocimientos sino más bien, habilidades, aptitudes, capacidades, generando con ello un nuevo estilo de dirección.

Entonces, el estilo de dirección deberá potenciar las competencias vía la implementación del capital humano, pues ello conduce a ventajas competitivas. El estilo de dirección deberá ser un gran constructor permanente de competencias al interior de la organización. Ello implica una tarea intensa dentro de cada organización, y en cada departamento de las dependencias gubernamentales.

La masa de competencias tendrá que construirse sobre la integración y la dirección. La conformación de las competencias debe partir de un eje simple: conocer las competencias de cada recurso humano y proponer que nuevas deberá poseer. Mientras, la dirección decidirá el camino a seguir a nivel global: un plan de carrera de largo plazo, mediano plazo, incentivos, etc.

Las competencias de aquellos servidores públicos es el elemento principal del servicio profesional de carrera.

Siguiendo a Richard Katz⁸⁸, en esos niveles de los funcionarios públicos, se deben desarrollar cuatro tipos de habilidades gerenciales a saber:

- “Técnicas: Habilidades desarrolladas en la academia para crear competencias en una tarea determinada, por ejemplo finanzas o producción.
- Humanas: Habilidades sociales y relacionadas, que ayudan al directivo a relacionarse de forma efectiva con otras personas, por ejemplo: un directivo que motiva y se comunica con sus subordinados.

⁸⁷ PERRENOUD, Philippe. *Diez nuevas competencias para enseñar. Invitación al viaje*. España, Graó, Biblioteca de Aula No. 196, 2004, p. 15.

⁸⁸ KATZ, R. *Skills of an effective administrator*. Harvard Business Review, Estados Unidos, 1974, p. 33.

- Conceptuales: La habilidad para evaluar, holística y sistemáticamente, los problemas internos y externos de una organización, percibir interrelaciones y evaluar la cuenta de resultados.
- Administrativas: Habilidades para la regulación de las actividades en curso mismas pueden relacionarse, hasta cierto punto, con la conceptualización pero no pueden atenderse en una situación dada.”⁸⁹

Las competencias técnicas se refieren a las capacidades de poner en práctica procedimientos en un campo específico; es decir, poseer, comprender y aplicar los conocimientos técnicos propios de su área y la de la industria para la que trabaja en pro de su cargo.

En el caso de un funcionario administrativo, debe poseer conocimientos técnicos asociados al manejo de personal, a estilos de dirección, a técnicas de negociación, entre otros.

Las habilidades sociales o humanas son entendidas como las competencias que deben tener los directivos para trabajar, guiar, persuadir y/o motivar a otras personas —sin distingo de rango, género, edad o condición— en favor de la consecución de los objetivos institucionales.

Es importante señalar algunos ejemplos de habilidades sociales como el temperamento, el talento, el autoconocimiento y la autoregulación, que son inherentes al ser humano; sin embargo, otras, como la capacidad para administrar el tiempo y el estrés, la destreza para solucionar problemas con métodos eficaces, la habilidad para generar comunicaciones efectivas, el desarrollo del poder e influencia, así como las capacidades para conducir reuniones, entrevistas y presentaciones, deben ser adquiridas en el sistema educativo.

El tercer grupo lo conforman las destrezas conceptuales, éstas suponen el desarrollo de una forma efectiva de pensamiento y de una manera de visualizar las instituciones como un todo, como un engranaje que debe funcionar a la perfección. En los conceptos más modernos sobre la administración, las habilidades de este tipo están relacionadas con el enfoque estratégico, pues posibilitan la percepción del

⁸⁹ RUIZ ROJAS, Paola Andrea. Las Habilidades Gerenciales y su Importancia en la Dirección Empresarial. *Revista M&M* recuperado de: http://www.revista-mm.com/ediciones/rev78/admin_habilidades.pdf.

entorno y el diseño de nuevos modelos administrativos y organizacionales, así como de estrategias para el mejoramiento integral.⁹⁰

Tabla 2 Competencias por rol de asignación	
Plaza	Competencias que debe dominar el funcionario
Director General	Toma de iniciativas Fijación de metas Delegación eficaz de funciones
Productor u operario	Productividad y motivación personal Motivar a los demás Gestión del tiempo y del estrés
Coordinador o Director de Área	Planificación Organización y diseño Control
Monitor o supervisor	Reducir la sobrecarga de información Analizar críticamente la información Presentar la información: redactar con eficacia
Mentor o Jefe de Departamento	Auto comprensión y comprensión de los demás Comunicación interpersonal Desarrollo de los subordinados
Facilitador o enlace	Creación de equipos Toma de decisiones participativa Gestión del conflicto
Innovador o miembro del grupo asesor	Convivir con el cambio Pensamiento creativo La gestión del cambio
Bróker u operario de adquisiciones	Crear y mantener una base de poder Negociar acuerdos y compromisos Presentar las ideas: de manera verbal con eficacia

Tomado de: QUINN, Robert. Et.Al. (1994). Maestría en la gestión de organizaciones. Un modelo de gestión de Competencias. Ediciones Díaz Santos, Argentina, 1994, p. 24.

En efecto, en ocasiones el sistema de elección del mejor candidato puede fallar. Esto se observa en la siguiente evaluación: en la Revisión de la Cuenta Pública 2005, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) detectó que de los 1,524

⁹⁰ Ibídem p. 109.

concursos declarados en el ámbito del Servicio Profesional de Carrera, en 79 de los ganados no se escogió al postulante mejor calificado en el proceso de ingreso.⁹¹

Funcionarios con un capital humano limitado y sin las competencias requeridas redundan en un SPC ineficaz y a su vez en baja calidad de los servicios que otorga el gobierno. De ahí la importancia de que el proceso de capacitación y profesionalización sea permanente para mejorar y actualizar el capital humano a las necesidades cambiantes de la sociedad moderna.

Por ello, la definición, captación y, sobre todo, la inculcación de las competencias al personal, que permita alcanzar el capital humano deseado en la especialidad, es un gran reto para los responsables de la gestión y administración del servicio profesional de carrera.

⁹¹ Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2005. IX.3 Sector Función Pública, pp. 659 y siguientes. Recuperado de: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005/Indice/iGeneral.htm#palabra=->. Consultado 13 de febrero de 2017. p.799.

3. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y SU IMPORTANCIA

Desde su implementación en 2003 hasta 2017, oficialmente se señala que "... el SPC ha transitado de una etapa de diseño e implantación a una etapa de calidad y madurez".⁹² Esa fase se caracteriza por el reconocimiento de la importancia del SPC para el mejoramiento de los servicios públicos en favor de la población, pero ello no logra contrarrestar el malestar que para algunos funcionarios significa no poder incorporar a sus amigos en plazas de buen nivel jerárquico, que son consideradas de confianza (Directores, Subdirectores, Enlaces), porque deben ser obtenidas por concurso y no por designio personal.

En los mercados laborales privados, la acumulación de competencias o capital humano no parece ser suficiente para lograr un empleo. "En México se reporta mayor escala de desempleo entre los trabajadores con mayor preparación académica ... contrariamente a lo que sucede en la mayor parte del mundo, a las personas que cursaron preparatoria o tienen estudios superiores les es más difícil obtener un puesto de trabajo".⁹³

En contraste, en la APF mediante el SPC se busca al personal mejor preparado y especializado, con capital humano amplio, para ocupar los puestos vertebrales de la operación administrativa del gobierno.

Así pues, en este capítulo se analiza el concepto de SPC, tomando como base los preceptos legales federal, y de algunas Secretarías de Estado como Hacienda y Relaciones Exteriores.

De este análisis es posible concluir que, a nivel institucional, el SPC implica procedimientos para ocupar permanentemente un puesto y no sólo procesos para efectuar promociones y ascensos de los servidores públicos como es el caso de los estatutos que rigen el SCC.

También se analiza el alcance del SPC en el ámbito de la Administración Pública Federal, tanto centralizada (dependencias) como descentralizada (organismos descentralizados y empresas de participación estatal).

Gracias a ello es posible entender que la función pública es muy diversa y requiere de personal altamente especializado en todos los casos para, con el personal idóneo, mejorar sustancialmente las responsabilidades del gobierno en favor de sus ciudadanos. Mientras que en los mercados privados laborales, persiste una mayor proporción de empleos menos complejos y de baja calificación.

⁹² México. Secretaría de la Función Pública. "Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018." *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero de 2016, p. 7.

⁹³ MUÑOZ RÍOS, Patricia. "Cuanto más preparado un trabajador, más probabilidad de ser desempleado: Manpower." [En línea], *La Jornada*, lunes 17 de abril de 2017, Sección Política, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/04/17/politica/014n1pol>.

Se hace referencia a estados y municipios, donde están muy rezagados y tan sólo se dedican a administrar el ascenso escalafonario, lo cual muestra la esencia del SCC, en oposición al SPC, donde se busca seleccionar al mejor para un puesto en particular.

Para reforzar la importancia de alcanzar el propósito de una mejor administración pública y, para los servidores públicos, convertirse en la esencia de ese perfeccionamiento (provenientes de dentro y con altas posibilidades de llegar de fuera de la APF), también este capítulo se refiere a las ventajas y desventajas del SPC.

Por último, se hacen algunas reflexiones acerca de la implantación y desarrollo del SPC, donde encontramos un relajamiento del sistema impersonal y competitivo que caracteriza al concurso para ocupar una plaza, para transitar hacia formas de promoción opacas afectando la naturaleza meritocrática y abierta de dicho servicio.

3.1. Concepto institucional del SPC

El Servicio Profesional de Carrera se concibe institucionalmente de manera más completa y clara, como un grupo de personas presumiblemente apolíticas que realizan importantes funciones públicas directivas y de coordinación consideradas de confianza, las cuales son seleccionadas mediante mecanismos normativos y administrativos para su contratación, desarrollo y retiro.

De acuerdo con la LSPCAPF se define el SPC como: "... un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito".⁹⁴

Tomando como base el concepto de mecanismo, el SPC es un proceso de sucesión de fases, que combina sus partes constitutivas, para designar y administrar al mejor personal que lleva a la práctica real las atribuciones de la administración pública federal.

Conviene destacar que el objetivo del SPC es seleccionar personal a un cargo específico y permanente, aunque puede ascender si el funcionario sigue capacitándose y mejorando sus competencias, siempre y cuando vuelva a concursar para otra plaza y renunciar a la que tiene.

Lo anterior se sustenta en lo establecido en la LSPCAPF, donde si bien se habla de cambio de cargo, no es del tipo escalafonario. Es derecho del servidor de carrera aspirar a otro puesto, como se señala en el siguiente precepto:

Artículo 10.- Los servidores públicos de carrera tendrán los siguientes derechos:

⁹⁴ México. Secretaría de la Función Pública. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF., 10 de abril del 2003, Artículo 2.

...

IV. Acceder a un cargo distinto cuando se haya cumplido con los requisitos y procedimientos descritos en este ordenamiento;

La promoción no es por escalafón, y está claro que puede acceder a otro puesto, siempre y cuando cumpla con los requisitos de ingreso establecidos en la LSPCAPF.

Un primer requisito para ocupar otra plaza, no necesariamente inmediatamente superior, es que se haya sometido al mejoramiento de sus competencias relacionadas con la nueva plaza. Esto se observa en el párrafo tercero del artículo 37 de la LSPCAPF:

“Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas”.

Pero la prueba más importante de que el servidor público no cambia de puesto por simple escalafón, es que para acceder a una nueva plaza necesariamente está obligado a concursar y, en su caso, renunciar a la que venía ocupando, la cual se vuelve a concursar:

Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Y por último, la garantía de la estabilidad del personal que ingresa a través del SPC se puede encontrar en los siguientes artículos:

Artículo 4.- ...

El servidor público de carrera ingresará al Sistema a través de un concurso de selección y sólo podrá ser nombrado y removido en los casos previstos por esta ley.

Artículo 10.- Los servidores públicos tendrán los siguientes derechos

I. Tener estabilidad y permanencia en el servicio en los términos y bajo las condiciones que prevé esta Ley;

...

IX. Promover los medios de defensa que establece esta Ley, contra las resoluciones emitidas en aplicación de la misma;

Artículo 59.- Para efectos de esta Ley se entenderá por separación del Servidor Público de Carrera la terminación de su nombramiento o las situaciones por las que dicho nombramiento deje de surtir sus efectos.

Artículo 60.- El nombramiento de los servidores profesionales de carrera dejará de surtir efectos sin responsabilidad para las dependencias, por las siguientes causas:

I. Renuncia formulada por el servidor público;

II. Defunción;

III. Sentencia ejecutoriada que imponga al servidor público una pena que implique la privación de su libertad;

IV. Por incumplimiento reiterado e injustificado de cualquiera de las obligaciones que esta Ley le asigna;

La valoración anterior deberá ser realizada por la Secretaría de conformidad con el Reglamento de esta Ley, respetando la garantía de audiencia del servidor público;

V. Hacerse acreedor a sanciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos que impliquen separación del servicio o reincidencia;

VI. No aprobar en dos ocasiones la capacitación obligatoria o su segunda evaluación de desempeño, y

VII. Cuando el resultado de su evaluación del desempeño sea deficiente, en los términos que señale el Reglamento.

Artículo 63.- La pertenencia al servicio no implica inamovilidad de los servidores públicos de carrera y demás categorías en la administración pública, pero sí garantiza que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en ésta o en otras leyes aplicables.⁹⁵

El aspecto importante en la definición institucional de SPC, es el de la profesionalización para el acceso a un puesto, donde el funcionario será un profesional o especialista, y no un improvisado que puede llegar al puesto sólo por razones de escalafón.

“Los modelos de profesionalización para los servidores públicos se establecen a través del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades del Servicio Profesional de Carrera en la APF, que les permitan adquirir: a) Los conocimientos básicos acerca de la dependencia

⁹⁵ Los artículos citados hasta aquí son de: México. Secretaría de la Función Pública. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF. 10 de abril de 2003.

en que labora y la APF en su conjunto; b) La especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; c) Las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad; d) La posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia; e) Las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas, y f) Las condiciones objetivas para propiciar igualdad de oportunidades de capacitación para mujeres y hombres”.⁹⁶

El concepto de SPC institucional puede ser más claro si se toman en cuenta los sistemas que hoy en día funcionan, por las características específicas requeridas a su personal, como autónomos respecto de la LSPCAPF.

El Servicio de Administración Tributaria define el SPC como un medio legal y administrativo para seleccionar personal especializado. “El Servicio Fiscal de Carrera tendrá la finalidad de dotar al Servicio de Administración Tributaria de un cuerpo de funcionarios fiscales calificado, profesional y especializado, el cual estará sujeto a un proceso permanente de capacitación y desarrollo integral, con base en un esquema de remuneraciones y prestaciones que coadyuven al cumplimiento óptimo de su objeto”.⁹⁷

En el caso de la función diplomática, el SPC se concibe con base en las personas. “El Servicio Exterior Mexicano es el cuerpo permanente de funcionarios del Estado, encargado específicamente de representarlo en el extranjero y responsable de ejecutar la política exterior de México, de conformidad con los principios normativos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.⁹⁸

Como se ve, se agrega explícitamente un elemento fundamental al concepto institucional del SPC, que es un grupo de personas, con características de alto nivel en diplomacia, mismos que serán sujetos permanentes de capacitación y desarrollo integral, lo cual difícilmente llegan a tener la mayoría de los servidores públicos.

En el caso del servicio de carrera agrario, el SPC se define como: “... un sistema para garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso, permanencia y ascenso de sus servidores públicos, con base en el mérito y con el fin de impulsar el

⁹⁶ Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF. Artículo 13, fracción IV, DOF. 10 de abril de 2003.

⁹⁷ Ley del Servicio de Administración Tributaria, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995. Texto Vigente, última reforma publicada DOF 17 de diciembre de 2015.

⁹⁸ México. Presidencia de la República. Ley del Servicio Exterior Mexicano. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1994. Texto Vigente Últimas reformas publicadas DOF 1 de enero de 2016.

desarrollo de sus capacidades en beneficio de los sujetos agrarios a los que atiende”.⁹⁹

Entonces, el SPC Agrario reúne las reglas y principios cuya racionalidad contribuyen con el objeto de lograr “... la integración, organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional Agrario de Carrera en la Procuraduría Agraria”.¹⁰⁰

En suma, el SPC desde el punto de vista institucional, es un mecanismo/sistema que permite seleccionar al personal más idóneo y mejor preparado para el cumplimiento de las atribuciones en materia agraria que le corresponden dentro de la Administración Pública Federal.

Ambas definiciones son retomadas en el caso del SPC del Instituto de Geografía e Informática (INEGI), al referirse a él como el Sistema y mecanismo: “El Sistema es el mecanismo para que el Instituto cuente con un servicio profesional de carrera ágil, eficiente y transparente, que motive y fomente el desarrollo del personal e incorpore a los mejores candidatos a ocupar los puestos que integran el Sistema”.¹⁰¹

Así pues, el SPC incluye al mismo tiempo: permanencia, profesionalización y selección por concurso, mientras el SCC incluye movilidad por escalafón, capacitación y elegibilidad sin concurso. Esta comparación deja en claro que los criterios políticos se dejan a un lado en la designación de funcionarios públicos para emplear apreciaciones relacionadas con: méritos, conocimiento técnico, especialización, entre otros.

3.2. Alcances del Servicio Profesional de Carrera

Se entiende por alcances, el marco que delimita la amplitud de la regulación alcanzada por la LSPCAPF y, más exactamente, el ámbito de su aplicación.

El mecanismo establecido en la LSPCAPF tan sólo da acceso y administra al personal auxiliar del Poder Ejecutivo Federal. Esto es así, porque la Administración Pública Federal (APF) se define como “... la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, y que tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial)”.¹⁰²

⁹⁹ México. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Procuraduría Agraria. “Estatuto del Servicio Profesional Agrario de Carrera en la Procuraduría Agraria. Artículo 2.

¹⁰⁰ México. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Procuraduría Agraria. Op. Cit., artículo 1.

¹⁰¹ México. INEGI. Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI. Artículos 1 y 2.

¹⁰² GAMBOA MONTEJANO, Claudia. “Administración Pública Federal.” Cámara de Diputados LX Legislatura [Consultado 6 abril 2017] p. 4, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-11-07.pdf>.

La siguiente definición refuerza la anterior pero agrega un elemento esencial para comprender el concepto institucional de SPC: “Por administración pública se entiende, generalmente, aquella parte del Poder Ejecutivo a cuyo cargo está la responsabilidad de desarrollar la función administrativa”.¹⁰³

Nótese como estos conceptos dan énfasis en la actividad estatal y más concretamente a la función administrativa entendida como “... la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.¹⁰⁴ O también la función administrativa puede ser entendida como la actividad de prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer necesidades de la colectividad.¹⁰⁵

Con ello se puede afirmar que el SPC elige al personal público para realizar las funciones administrativas de confianza y no las funciones políticas que quedan asignadas al propio Presidente y al Poder Legislativo.¹⁰⁶ Por tanto el personal que se elige es eminentemente administrativo, es decir, el personal filtrado mediante el SPC no tiene funciones políticas.

El ámbito de la LSPCAPF no abarca todas las dependencias del ejecutivo, creemos, debido a que antes de 2003 había una necesidad imperiosa de contratar al mejor personal en actividades gubernamentales muy específicas. Además, surgieron dichos servicios de carrera como resultado del carácter muy especializado del personal requerido.

De esta forma al lado del SPC general, coordinado por la Secretaría de la Función Pública, existen varios servicios no regidos por la LSPCAPF. La filtración del mejor personal se rige por sus propias normas, como es el caso del Servicio Fiscal de Carrera, el cual se constituyó como un Sistema Legal de Servicio Civil de Carrera, que tiene su origen en la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

En el mismo caso se encuentra la Secretaría de Educación Pública con su carrera magisterial y la Secretaría de Relaciones Exteriores con el personal de carrera diplomático.

La Administración Pública Federal, como auxiliar del Poder Ejecutivo, se divide en la administración Centralizada que son las dependencias o Secretarías de Estado, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; y también cuenta con la APF descentralizada formada por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

¹⁰³ Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana, Volumen I, Letras A-B, Editorial Porrúa. UNAM. México, 2002. pp. 168 y 169.

¹⁰⁴ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia*, Primer curso, Editorial Porrúa, México, 1997.

¹⁰⁵ GAMBOA MONTEJANO, Claudia. *Administración Pública Federal*. Op. Cit. p. 6.

¹⁰⁶ *Ibidem*. p. 4.

La mayoría de las secretarías de estado rigen su SPC de acuerdo con la LSPCAPF, y atienden las reglas y normas que les marca la Secretaría de la Función Pública, pues en su reglamento se le asigna la aplicación de dicha ley. Para ello cuenta, dentro de la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, con la Dirección General del Servicio Profesional de Carrera.¹⁰⁷

Entre las atribuciones de esta área, destacan: Programar, dirigir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la operación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera en las dependencias; (Art. 19 Sección IV). Diseñar, elaborar y proponer, en coordinación con la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, para aprobación superior, las políticas, normas, lineamientos, criterios de carácter general y demás disposiciones en materia del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (Art. 20 Fracción I).¹⁰⁸

La LSPCAPF no obliga al sector paraestatal la aplicación de sus preceptos, ya que establece: las entidades que lo integran podrán establecer sus propios sistemas de servicio de carrera, tomando como base los principios de la ley.¹⁰⁹

Arturo Zárate señala: “No encontramos ni en los dictámenes ni en las discusiones en el congreso, razón alguna por la cual no se haya establecido como obligatoria la Ley del Servicio para el sector paraestatal. Consideramos que esa decisión fue tomada por el congreso debido a la intención de conservar la determinada autonomía e independencia que goza dicho sector con respecto del poder político regulador, pero sin verse necesariamente privado de la profesionalización que implica el establecimiento del servicio de carrera”.¹¹⁰

José Luis Guzmán, por su parte, señala lo siguiente respecto al ámbito de aplicación de la LSPCAPF en los casos específicos de Hacienda y Relaciones Exteriores: “1) Son instituciones con funciones específicas (claridad en fines y en medios); y 2) son instituciones que, en mayor o menor medida, gozan de cierta primacía respecto a otras secretarías de estado del gobierno federal, lo que les

¹⁰⁷ México. Presidencia de la República. Decreto por el que se expide el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública. Diario Oficial (Primera Sección) Miércoles 15 de abril de 2009.

¹⁰⁸ *Ibíd.*

¹⁰⁹ LSPCAPF artículo 1°, 2° párrafo.

¹¹⁰ ZÁRATE CASTILLO, Arturo. “La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.” [En línea]. *Cuestiones Constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Número 9, enero-junio del 2003, Sección Comentarios Legislativos. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5685/7448>.

permite escapar del “laberinto jurídico” de la administración central, lo cual restringe las posibilidades de innovación”.¹¹¹

Los alcances de la LSPCAPF en materia de personal, indican que al SPC sólo pueden acceder una parte de los servidores públicos de confianza, lo cual no implica ningún tipo de discriminación o exclusión, ya que el catálogo de puestos de la APF contempla diferentes grados de responsabilidad, siendo los de mayor nivel los que pasan a formar parte del SPC. En efecto en el artículo 2o del Manual¹¹² se establece:

I. Categoría: Grupo de personal que ocupa plazas autorizadas a las dependencias y entidades que, por su rama de especialidad técnica o profesional, requieren de un esquema de remuneraciones particular y que se crean conforme a las disposiciones aplicables.

En otras palabras, los puestos en la APF son diferentes, y ello implica remuneraciones disímiles y también grados de obligación diferentes, lo cual implica que el SPC no es excluyente, sólo se concentra en las categorías consideradas centrales en el funcionamiento adecuado del gobierno.

Sólo así es entendible que la Ley¹¹³ limite el mecanismo del SPC, tomando como base el Catálogo de Puestos, a los siguientes rangos:

- Director General;
- Director de Área;
- Subdirector de Área;
- Jefe de Departamento, y
- Enlace

En el caso del Servicio Fiscal de Carrera, igualmente sólo abarca una parte del personal pues se refiere “... al conjunto de directivos, especialistas y técnicos sujetos al Servicio Fiscal de Carrera”.¹¹⁴ Los demás servidores públicos son

¹¹¹ GUZMÁN GORDILLO, José Luis. “Profesionalización del servidor público en México: un estudio de caso del Municipio de las Margaritas 1999-2003.” [En línea], Tesis Maestría en Ciencias con especialidad en Administración Pública, ESCA del Instituto Politécnico Nacional p. 118 [Consultado 19 abril 2017] disponible en: http://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/2053/1/496_2004_ESCA-ST_MAESTRIA_Guzman_Gordillo.pdf.

¹¹² México. Secretaría de Educación Pública. Acuerdo mediante el cual se expide el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. DOF 31 mayo de 2016.

¹¹³ México. Secretaría de la Función Pública. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Artículo 5.

¹¹⁴ Ley del Servicio de Administración Tributaria, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995 TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 17-12-2015 Artículo 16 fracciones I, II y III.

funcionarios de libre designación y trabajadores de base, es decir designados por otros procedimientos distintos al mecanismo del servicio civil de carrera.

Por su parte, el Servicio Exterior de acuerdo con el artículo 29 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, también divide a su personal en: personal de carrera, personal temporal y personal asimilado y comprende las ramas diplomático-consular y técnico-administrativa. El personal de carrera es permanente y su desempeño se basa en los principios de preparación, competencia, capacidad y superación constante, a fin de establecer un servicio permanente para la ejecución de la política exterior de México.¹¹⁵

En el caso del sistema profesional de carrera del INEGI, está compuesto de dos subsistemas: de personal de confianza y personal de base. (Artículo 9). Este personal de confianza es el sujeto principal del SPC en INEGI. Pero también puede acceder el personal con plaza presupuestal de base, la cual por cierto si entra al SPC debe renunciar a la misma.¹¹⁶ Lo anterior se entiende mejor al considerar que es conveniente aprovechar la especialización del personal de base, su experiencia y conocimientos.

La razón de esta mayor amplitud del SPC en el INEGI, podría deberse a que tiene mucha importancia el trabajador de base que ocupa puestos operativos, donde la naturaleza de la función pública requiere personal especializada para: "... suministrar a la sociedad y al Estado Información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, mediante actividades relativas al diseño, captación, producción, actualización, organización, procesamiento, integración, compilación, publicación, divulgación y conservación de la Información de Interés Nacional".¹¹⁷

Puede decirse que el ámbito de aplicación del SPC es limitado por su propia naturaleza: se concentra en el personal de confianza para los cargos vertebrales de la administración. No se justifica por qué debiera ampliarse indiscriminadamente: "No se ha impulsado una política nacional para expandir los principios de la profesionalización en la Administración Pública (federal, estatal, municipal), a los Poderes Legislativo y Judicial, a los órganos constitucionales autónomos, y en general a todos los servidores públicos sindicalizados (de base) y no sindicalizados (de confianza)".¹¹⁸

¹¹⁵ México. Presidencia de la República. Ley del Servicio Exterior Mexicano. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de enero de 1994. Texto Vigente Últimas reformas publicadas DOF 01-06-2016, artículos 3, 4, 5 y 6.

¹¹⁶ México. INEGI. Estatuto del Servicio Profesional de Carrera del INEGI. Artículos 9 al 15.

¹¹⁷ México. Presidencia de la República. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. [En línea] 11 de marzo del 2008 [Consultado: 4 abril 2017] Disponible en: www3.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/171/download/4839.

¹¹⁸ México. Secretaría de la Función Pública. "Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018." *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero del 2016, p. 7.

El SPC es exclusivo para seleccionar a los mejores servidores públicos para los puestos que se determina son los de mayor importancia en el funcionamiento de la administración pública, mismos que en casos como INEGI no necesariamente son los de mayor jerarquía. En otras palabras, en el caso de INEGI, no es impedimento ser empleado de base para pasar a formar parte del SPC, siempre y cuando apruebe exámenes y renuncie a la base. Para el resto de los cargos existen procesos escalafonarios que tienen su propia lógica para ascender y ocuparlos.

El modelo institucional del SPC a nivel de la Administración Pública Federal no ha extendido su alcance hacia las administraciones de Estados y municipios, aunque existe la experiencia de: Naucalpan, Tlalnepantla y Morelia, entre otros, quienes cuentan con áreas especializadas para el diseño y la implementación del sistema de SCC, pero no del SPC. En el caso particular de los municipios de Tepatitlán, Campeche, y de Villa de Álvarez, Colima, se destacan avances de organización administrativa, de sensibilización de autoridades y de capacitación a funcionarios a través de diplomados y cursos.¹¹⁹

Para cubrir las necesidades de mejorar el personal, en vez de un SPC, en algunas entidades federativas se ha establecido el sistema civil de carrera para administrar los ascensos de escalafón. Tal es el caso por ejemplo del municipio de Zapopan, donde la página de internet se anuncia como servicio profesional de carrera, y sin embargo en realidad es un sistema de escalafón.

Esto se hace evidente en el Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Zapopan, donde se señala: “El objetivo del presente Reglamento es regular la capacitación y los movimientos por promoción de los Servidores Públicos de base del H. Ayuntamiento.” (Artículo 1).

Igualmente las principales definiciones que utiliza dicho reglamento son: Escalafón, capacitación, servidor público de base, Comisión. De su lectura se deduce que ese reglamento del servicio civil de carrera se refiere a la regulación del ascenso de puestos del personal de base.¹²⁰ Lo cual corrobora la inexistencia de un servicio profesional de carrera en ese municipio.

¹¹⁹ México. Secretaría de Gobernación. “Primer seminario Franco Mexicano de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera Municipal celebrado en Pátzcuaro, Michoacán en el 2005.

¹²⁰ “Escalafón: sistema organizado en el Ayuntamiento de Zapopan para efectuar las promociones y ascensos de los Servidores Públicos de base y administrar los cambios y movimientos de los mismos, según lo dispuesto en el título tercero, capítulo II de la Ley de Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios.” HERNÁNDEZ QUINTERO, José María (Presidente Municipal) (14 agosto de 1997). Reglamento de la Comisión Mixta de Capacitación y Escalafón el Honorable Ayuntamiento Constitucional de Zapopan. [En línea], disponible en: <http://bit.ly/2rCCxXj>.

Los alcances del SPC abarcan también a los funcionarios administrativos, de los demás poderes, no sólo del Ejecutivo. En el Poder Legislativo los diputados y senadores no son sujetos susceptibles de aplicarles el SPC, pero sí al equipo de servidores públicos que atienden lo administrativo, desde directores generales, jefes de área, asesores de los diputados, hasta personal secretarial y de mantenimiento. El ejemplo que ilustra la aplicación del SCC a los administrativos de un poder diferente al ejecutivo, es el siguiente.

El SCC del Poder Legislativo del Estado de Jalisco se define como: “el proceso a través del cual se logra la eficiencia y eficacia de la administración pública a través de la selección, incorporación y desarrollo profesional de los servidores públicos.” (Artículo 4).

En este SCC se incluye “... a todo el personal a partir de su ingreso al H. Poder Legislativo”, con excepción de: los trabajadores de base que seguirán ascendiendo mediante el Reglamento de Escalafón. También quedan excluidos del SCC según el artículo 2, los siguientes¹²¹:

- Los servidores públicos de elección popular;
- El Contador Mayor de Hacienda, el Oficial Mayor, y los servidores públicos que hubieren designado y que dependan directamente de ellos;
- Los Directores de la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Oficialía Mayor del Congreso;
- Los servidores públicos cuyo nombramiento tenga por disposición legal un procedimiento especial.

Existen otros casos de SCC en el Poder Legislativo, en Aguascalientes, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Sonora y Zacatecas.¹²²

Así pues, es un hecho que en los ámbitos estatal y municipal sólo opera el SCC puesto que “... el tiempo en el servicio y calificación en el desempeño de las labores encomendadas, marcan las oportunidades de ascenso...”¹²³

¹²¹ Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Comisión de Administración. “Reglamento del Servicio Civil de Carrera del Poder Legislativo aprobado el 23 de octubre de 2001, vigencia 24 de octubre de 2001. Recuperado de: <http://bit.ly/2ssyFNI>.

¹²² Tomado del cuadro Servicio Civil de Carrera en los poderes legislativos de las entidades federativas (marco normativo), pp. 44-54 de la obra CALVO BARRERA, “El Servicio Civil de Carrera en el poder legislativo guerrerense.” En línea, disponible en: [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../\\$FILE/7.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../$FILE/7.pdf).

Empero, los servidores públicos de carrera deberían llegar a ser la columna vertebral de los gobiernos estatales y municipales, lo cual sin embargo se enfrenta a intereses personales de los políticos en turno, y a la eventual alternancia partidista en los cargos de elección popular.

3.3. Ventajas y desventajas del SPC

La razón del Estado es la política y la administración.¹²⁴ El SPC se refiere a la administración, a los funcionarios especialistas en las funciones públicas administrativas consideradas de confianza.

La principal ventaja del SPC es que los servicios que ofrece a los ciudadanos el gobierno, serán de mejor calidad. Las responsabilidades gubernamentales cada vez son más complejas e importantes para la ciudadanía.

Para seleccionar a los integrantes se utiliza el concurso público y abierto, que permita detectar sus méritos, conocimientos, competencias, actitudes. A cambio, el elegido tendrá incentivos suficientes para el cumplimiento de sus responsabilidades. La estabilidad que le brinda el SPC hará, de él, un funcionario con confianza, seguridad y dedicación para cumplir sus funciones administrativas.

Entre otros aspectos positivos del SPC también deben mencionarse los cambios paralelos que provoca tales como la innovación de otros elementos. Por ejemplo el caso del Programa para la Modernización de los Registros Públicos, administrado por el Gobierno Federal, "... propone la profesionalización de la función registral, gestión y acervo documental, así como la implantación de nuevos componentes como: la actualización del marco jurídico, el rediseño de los procesos registrales, incorporación de tecnologías de la información, un sistema de gestión de la calidad, políticas institucionales, vinculación con otros sectores e indicadores de desempeño".¹²⁵

El SPC ha definido y diferenciado claramente los puestos públicos de carácter administrativo que deberán ocuparse con base en concursos públicos o

¹²³ GUZMÁN GORDILLO, José Luis. "Profesionalización del servidor público en México: un estudio de caso del Municipio de las Margaritas 1999-2003." [En línea], Tesis Maestría en Ciencias con especialidad en Administración Pública, ESCA del Instituto Politécnico Nacional p. 118 [Consultado 19 abril 2017] disponible en: http://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/2053/1/496_2004_ESCA-ST_MAESTRIA_Guzman_Gordillo.pdf.

¹²⁴ GUERRERO, Omar. Teoría administrativa del estado. Universidad Nacional Autónoma de México Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf>.

¹²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México*. [En línea] Edición conjunta con México. Secretaría de Economía, 2012, disponible en: [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Guia%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Guia%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf).

criterios meritocráticos y cuáles son los de tipo netamente político que el presidente y los miembros de su gabinete podrán seguir distribuyendo a partir de criterios de confianza, lealtad personal y pertenencia partidista.¹²⁶ No hacerlo de la manera que establece la ley, conlleva, además de la posible generación de conflictos, el riesgo de que se nombren en niveles medios (Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento) a personas con competencias insuficientes para el cargo.

La operación del SPC ha impulsado la aplicación intensiva de las tecnologías de la información. Al usar el sitio de internet RHnet, las dependencias sujetas a la LSPCAPF operan en línea los 7 subsistemas del servicio, lo cual reduce posibles actos de corrupción en el manejo del SPC y lo hace ágil y uniforme.¹²⁷ En efecto, al ser un registro que no puede ser controlado a discreción por los administradores del sistema, se evita que éstos manipulen el proceso para favorecer a algún candidato en particular.

En la página de RHNET Información de Transparencia, el candidato a una plaza puede registrarse para concursar mediante el mecanismo de SPC, y además conoce los datos sobre el manejo del mismo, como son:

- Estructuras Orgánicas Registradas en RHNET
- Instituciones Sujetas al SPC registradas en RHNET
- Instituciones NO Sujetas al SPC registradas
- Servidores Públicos Sujetos al SPC activos registrados en RHNET
- Servidores Públicos Sujetos al SPC activos registrados en RHNET (resumen)
- Concursos registrados en TrabajaEn

Toda esta información puede ser utilizada por el aspirante para acceder al concurso, con el conocimiento pleno de la plaza que pretende concursar. Esto sin duda es un elemento que reduce el manejo discrecional del proceso de selección.

El principal impacto del SPC en un servidor público, sin duda alguna, es que le representa la posibilidad de ejercer y dedicarse a las actividades de su preferencia y para las cuales se siente mejor preparado. Es decir, cualquier persona con competencias innatas o adquiridas (capital humano), puede buscar una opción de trabajo en el SPC, en el sistema RHnet, donde se encuentran plazas muy diversas y para las cuales los aspirantes a funcionarios públicos pueden sentirse atraídos y realizarse profesionalmente.

¹²⁶ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México." [En línea], *Foro Internacional* 182, XLV, 2005 (4) pp. 761-794, disponible en forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1789/1779.

¹²⁷ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. "La nueva fisonomía del servicio profesional de carrera en México" en Revista del CLAD *Reforma y Democracia* No. 43 febrero 2009, Venezuela.

Otro aspecto positivo del SPC es el relacionado con la igualdad de oportunidades que representa una plaza puesta a concurso, tanto para personas que están dentro de la APF como para aspirantes externos. Además, la variedad de concursantes enriquece al contratante pues tiene más opciones de donde escoger y de que el mejor candidato ocupe la plaza, pues puede provenir de la iniciativa privada, de la academia o bien de sectores sociales de alta sensibilidad para el servicio público.

Los funcionarios seleccionados mediante el SPC están en condiciones de ir acrecentando su capital humano, a través de cursos de capacitación relacionados con aspectos técnicos y liderazgo, principalmente. Esto les ofrece la oportunidad de obtener una calidad profesional que les respalde para seguir en su puesto o bien, en caso de ser removido, obtener un empleo que le permita mantener su nivel de bienestar.

El servidor público de carrera realiza la operación de las actividades administrativas consideradas de confianza, con base en objetivos institucionales; evitando así que el político intente imponer su estilo personal de gobernar y desvirtúe la orientación de la producción de servicios públicos, en favor muchas veces de sus seguidores clientelares.

Lo anterior implica que el SPC genera gradualmente, aunque avanza limitadamente, "... la transformación de las lealtades personales (o partidarias) en lealtades institucionales. En la medida en que los funcionarios públicos (mandos medios y superiores) sean seleccionados, promovidos, evaluados y (si es necesario) despedidos con base en criterios meritocráticos y equitativos, los salarios y puestos públicos dejarán de funcionar como recompensas políticas basadas en el compadrazgo y las camarillas político-administrativas".¹²⁸

Este cuerpo de funcionarios públicos, además de desempeñar un papel importante en el proceso de formulación de las políticas públicas, —según se acerque al ideal de ser un actor neutral y profesional que garantiza la estabilidad, y adaptabilidad y la orientación de las políticas públicas hacia el interés general— puede intentar usarse como "... un recurso privado de los partidos políticos que lo utilizan para conseguir votos; o de los empleados públicos que defienden sus propios intereses amparados por la estabilidad laboral. O bien pueden ser aprovechados por los políticos para destacar sus logros en el cumplimiento de sus promesas en campaña".¹²⁹ Sin embargo, la ventaja del SPC es que al funcionario público seleccionado bajo dicho sistema, se le exige neutralidad política, y la puede ejercer porque no puede ser removido por diferencias políticas con el partido en el poder en turno.

¹²⁸ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I. "Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México." [En línea], *Foro Internacional* 182, XLV, 2005 (4) p. 769, disponible en forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/download/1789/1779.

¹²⁹ STEIN, Ernesto. *Et.al.* (Coordinadores). *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006, p. 72. Disponible en: <http://bit.ly/2pi8K9M>.

Otro elemento positivo del SPC es el desarrollo de una verdadera memoria institucional en las distintas áreas del gobierno federal¹³⁰, garantizándose así las mejores políticas que funcionan bien y que no serán interrumpidas por cambios de estilos personales de gobernar por parte de los políticos. Se lograría así que las políticas públicas se conviertan realmente en políticas de Estado, es decir, permanentes y que se cumplan por siempre de manera similar, porque son las mejores políticas, independientemente de las creencias ideológicas de los partidos políticos.

Si bien el SPC genera la posibilidad de que en el futuro, funcionarios públicos miembros del mismo, pudieran reunirse y acordar prácticas de presión, la ventaja es que el supuesto del servicio es su naturaleza apolítica y el funcionario perteneciente al servicio debe atender únicamente lo que le marca la ley.

Además, debido a la estabilidad y los niveles salariales altos y mejorando conforme aumentan las competencias o capital humano del servidor, el SPC puede ser un paso importante para reducir la corrupción, toda vez que los funcionarios "... no enfrentarán la necesidad de usar los recursos gubernamentales (puestos, recursos materiales) de manera ilegal o ineficiente, ya sea para beneficio de sus camarillas, ya con el fin de pagar deudas políticas".¹³¹

Organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), han reconocido como efectos positivos de disponer, en cualquier país del mundo, con un SPC, los siguientes:

"Una correcta organización del Servicio Civil facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación.

De la manera en que este Servicio Civil esté organizado y realice su trabajo dependerá en buena medida el desarrollo económico de un país, la legitimidad del Estado y, en última instancia, la consolidación de la democracia".¹³²

En paralelo a los efectos positivos de la operación del SPC en México, Andrés Ortiz Bueno encontró, desde su perspectiva, varias desventajas como las siguientes:

¹³⁰ *Ibíd*em p. 770.

¹³¹ *Ibíd*em p. 772.

¹³² México. Secretaría de la Función Pública. "Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018." *Diario Oficial de la Federación*, 11 de febrero del 2016, p. 7.

- Centralización excesiva de parte de la Secretaría de la Función Pública en su operación.
- Se detecta un limitado impulso para el desarrollo profesional.
- Reglamentación restringida en el subsistema de separación de los servidores públicos que ganaron una plaza por concurso.
- Participación acotada de los órganos de control.
- Registro de estructuras de puestos difícil y largo.
- Movilidad de servidores limitada.
- Evaluación del desempeño complaciente.
- Uso indiscriminado de puestos temporales y sin concurso por abuso del artículo 34¹³³ de la LSPCAPF.
- Elevado número de concursos declarados desiertos.¹³⁴

El reglamento de la LSPCAPF de 2007, que sustituyó al de 2004, se diseñó para reducir los problemas mencionados, aunque actualmente persiste la designación de servidores públicos por mecanismos anteriores como la decisión política, los premios a los amigos y la imposición sindical.

En cada cambio de sexenio sin duda surgen tensiones para ocupar los puestos que tiene la administración saliente y desea ocupar, por compromisos de campaña, la entrante. Se despiden servidores de carrera no precisamente siguiendo el subsistema de separación del SPC, sino incluso utilizando métodos poco ortodoxos.

El énfasis del limitado ámbito real de aplicación de la LSPCAPF se observa en la posición de algunos parlamentarios del PRI, PRD, PVEM y Convergencia, quienes aseguraron en 2006, y que hoy día todavía tiene mucho de

¹³³ Que a la letra dice: “.- En casos excepcionales y cuando peligro o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se refiere esta Ley. Este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema...” Artículo 34, DECRETO por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación. *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

¹³⁴ ORTIZ BUENO, Andrés. “Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.” [En línea], Tesis Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 2013, p. 99. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2013/abril/509014670/509014670.pdf>.

verdad, que la Ley del Servicio Profesional de Carrera no había cumplido con las expectativas para hacer de la administración pública un órgano eficiente, honesto y alejado de los “compadrazgos y amiguismos” en las designaciones de los puestos importantes por preferencias políticas en la alta burocracia. Incluso propusieron cambiarla para que, sin importar quien fuera el futuro Presidente de la República, sólo pudiera hacer 179 nombramientos de altos funcionarios, de tal forma la nueva administración pública no incurriera en compadrazgos o amiguismos.¹³⁵

En el funcionamiento real del SPC siguen perviviendo viejas prácticas: existen retrasos en los procesos, la ausencia de un acompañamiento ciudadano¹³⁶, opacidad en dicho subsistema de ingreso.¹³⁷ Y también en otros componentes del SPC se dan el sigilo y la simulación.

Hoy día, Secretarios de Estado, Subsecretarios y Oficiales Mayores, entre otros altos funcionarios que ocupan sus posiciones por lealtad al Presidente en turno, continúan nombrando a discreción a Directores Generales, Directores, Subdirectores, Enlaces y Jefes de Departamento, que deberían ser seleccionados mediante el SPC. “La lista de los amigos de Peña Nieto en sus gabinetes legal y ampliado es muy larga, y en ella desfilan perfiles que no están preparados para el puesto, como es el caso de Claudia Ruiz Massieu, que de Secretaria de Turismo, pasó a ocupar el cargo diplomático más importante como titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)”.¹³⁸ Muchos problemas que generan los allegados al Presidente, pudieran ser evitados si el SPC se utilizara en su pleno potencial.

Debemos considerar que no todo lo va a resolver el SPC, por ejemplo evitar se designen funcionarios innecesarios. Al respecto, Mauricio Dussauge señala “... debe tenerse en cuenta que los servicios civiles representan reformas administrativas destinadas fundamentalmente a mejorar la gestión de los recursos humanos de los gobiernos y a limitar la politización de los aparatos administrativos, pero no a rediseñar procesos administrativos ineficientes, a reestructurar programas gubernamentales dispendiosos o a modificar estructuras organizativas inoperantes”.¹³⁹ De esta forma, antes de establecer el SPC, México debió haber reducido el gobierno federal y sólo tomar en cuenta las personas y puestos realmente necesarios.

¹³⁵ México. LXII Legislatura. “Se pronuncian diputados a favor de Reformar la Ley del Servicio Profesional de Carrera.” [En línea] Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados Boletín N°. 2888 disponible en: <http://bit.ly/2oLNGaE>.

¹³⁶ Se refiere a ciudadanos voluntarios independientes que sigan como testigos el proceso de acceso al SPC.

¹³⁷ HOFMANN, Andrés. “El servicio profesional de carrera y su marcha hacia el final del sexenio, en Revista *Servicio Profesional de Carrera*. Vol. III, núm. 5. Primer semestre de 2006, p. 12.

¹³⁸ ROSAGEL, Shaila. “EPN prefiere amigos a profesionales aunque le queden mal: politólogos.” [En línea] *sin embargo* septiembre 11, 2016. Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/11-09-2016/3090733>.

¹³⁹ DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. Op. Cit. p. 773.

Una desventaja muy fuerte del SPC es que podría crear un conjunto de burocracias más sólidas y profesionales, pero también más autónomas, poderosas y, sobre todo, resistentes al cambio.¹⁴⁰ Sin embargo, se confía en que la constante actualización y capacitación permiten aumentar las competencias de los funcionarios de carrera, y pueden igualmente ser los antídotos a esa tendencia latente hoy en día.

Otro factor que se vislumbra como contrario, es el relativo a que se pueden subcontratar los estudios, las decisiones y la operatividad fuera de la administración pública, con lo cual, las responsabilidades del cargo no se cumplen en su totalidad. En efecto, "... el ideario neoliberal, implantado mediante reformas privatizadoras y neo gerenciales, desecha la importancia de las especificaciones en torno al cargo, al anteponerle la flexibilización, la agenciación, la desregulación, los contratos por desempeño y los mecanismos de mercado, lo mismo que el traslado de la prestación de servicios al sector privado ... en México el servicio profesional de carrera ... se desvía radicalmente del concepto de cargo".¹⁴¹

También un inconveniente es que, en la cibergrafía consultada, no fue posible identificar que exista una comprensión adecuada del SPC. Por ejemplo, se hace una crítica del SPC en México porque es supuestamente modelo de empleo y no de carrera, cuando ya dijimos que la selección del funcionario es para que sea permanente en el puesto y ahí se desarrolle su profesión, carrera o especialización. En efecto, el mismo Mauricio Dussauge señala: "... los sistemas de profesionalización han tendido a seguir un modelo de carrera (con ascensos abiertos sólo a competencia interna: Francia, Bélgica, Chile) o uno de empleo (con ascensos abiertos a competencia externa: Estados Unidos, Suecia, Holanda) ... En el caso de México, los textos legales parecieran reflejar un sistema que tiende al modelo de empleo, pues las vacantes de cualquier nivel jerárquico deberán someterse a concurso público y los funcionarios de carrera sólo podrán ascender por la vía de los concursos en los que competirán contra candidatos externos. Si bien este modelo de servicio civil acarrea ciertas ventajas, podría esperarse que en el mediano plazo también provoque consecuencias no tan positivas y que incluso tal vez aún no se perciben: dificultad para crear un espíritu de cuerpo unificado, largos procesos de adaptación organizativa para quienes ingresan a puestos de alta responsabilidad y provienen de sectores laborales distintos al público, desmotivación de funcionarios de carrera que pierdan los concursos de ascenso frente a candidatos externos".¹⁴²

El SPC podría estar sufriendo de la rigurosidad uniforme impuesta por la LSPCAPF, y no se adapta a la diversidad de las funciones y subfunciones responsabilidad de la APF. De esa no correspondencia surgen acciones discrecionales, por parte de los encargados de operarlo, y que pueden ser la causa

¹⁴⁰ *Ibíd.*

¹⁴¹ RETA MARTÍNEZ, Carlos. "Notas sobre corrupción y ética: una perspectiva desde la administración pública." [En línea] *Revista de Administración Pública* No. (2015) Volumen LI, No. 1, Tomo II pp. 1333 y 1334 disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap137.pdf>.

¹⁴² DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio. Op. Cit. p. 781.

de la ineficacia en el resultado final, contrario al esperado: ganar el más apto para la plaza, no ser recomendado y no tener respaldo “interno” en el concurso de selección.

Los problemas del SPC a nivel de la APF siguen presentes, entonces, debido a la diversidad de funciones, así como por razones de la alternancia política y la llegada de grupos de presión en las diferentes carteras de dicha administración.

Estas problemáticas, que se replican en los ámbitos estatal y municipal, son algunos de los factores que presumiblemente han limitado el establecimiento de un SPC en esos niveles de la AP.

Los principales problemas prácticos a nivel municipal para establecer el SPC giran en torno, por ejemplo, de la capacitación, donde los “... recursos preparados no parten de un diagnóstico adecuado a la realidad administrativa municipal que comprende puntos críticos de la capacitación que se necesita”. En igual sentido, la “diversidad de los municipios, por su composición y heterogeneidad, no permiten del todo el establecimiento del SPC a pesar de las recomendaciones como: Las legislaciones estatales deben actualizar sus legislaciones municipales a fin de establecer el Servicio Civil de Carrera Municipal (SCCM). Los gobiernos municipales estarán en mejores condiciones para gobernar cuando cuenten con su propio SCCM”.¹⁴³

La duración de las administraciones municipales y la falta de continuidad de los planes de gobierno que se observa generalmente en ese nivel, también parecen ser obstáculos a resolver en materia del SPC: “Las dos conclusiones dudosas más importantes en la coyuntura actual, porque son objeto de debate y de reformas legislativas, tanto en el Congreso federal como en los congresos locales, son las siguientes: 1) La administración pública municipal funciona mal porque el periodo de gobierno de tres años es muy corto. En consecuencia, es necesario introducir la reelección o bien ampliar el periodo de gobierno a cuatro, cinco o seis años, con el fin de asegurar la continuidad de políticas y de obras de mediano y largo plazos, y 2) La administración pública municipal funciona mal porque los funcionarios públicos tienen bajo grado de escolaridad, escasa capacitación y alta rotación en los puestos (ya que cada tres años el nuevo gobierno los cambia de puesto o los despide y los sustituye por otras personas). En consecuencia, es necesario intensificar la capacitación e introducir el servicio profesional de carrera, con el fin de asegurar la capitalización y la acumulación de experiencias, la continuidad y la mejora continua de la administración”.¹⁴⁴

¹⁴³ México. Secretaría de Gobernación. Primer seminario Franco Mexicano de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera Municipal celebrado en Pátzcuaro, Michoacán en el 2005 citado por México. “Servicio Profesional de Carrera en los Estados y Municipios.” [En línea] disponible en: http://www.cca.org.mx/funcionarios/CLAD/html/02_zonas/02_mexico/p_03_f.htm.

¹⁴⁴ OLMEDO, Raúl. “La modernización contraproducente de la administración pública municipal.” [En línea], *Revista de Administración Pública* 2009 No. 119 Volumen LI, No. 1,

Finalmente, no resulta ocioso señalar otra desventaja observada sobre todo en el período de implantación 2003-2007 (y que no se ha superado en el de consolidación 2008-2017): "... nuestro país se clasifica en el grupo de países que presentan sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades".¹⁴⁵ Es decir, considerando el cálculo de los índices de mérito burocrático y el de capacidad funcional burocrática, no se logra que el mérito sea el factor principal de contratación, ni tampoco que los funcionarios de carrera estén utilizando sus competencias para mejorar los servicios públicos.¹⁴⁶

En esta tesitura, se puede concluir que, en parte, el sistema se ha burocratizado porque muchos funcionarios sólo buscan realizar los cursos (2 al año) a los que tienen derecho, sin necesariamente existir un mejoramiento sustancial de sus competencias para el puesto para el que fueron contratados.

3.4. Consideraciones de la implantación y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera

Las consideraciones siguientes se basan en lo que hasta ahora se ha expuesto en los capítulos 1, 2 y los incisos 3.1. al 3.3. en torno al SPC.

El Estado mexicano ha dado un gran paso con la implantación del SPC. La selección de los mejores funcionarios públicos que tienen gran responsabilidad en la operación de las funciones y sub funciones públicas, provoca confianza, de parte de los ciudadanos, al recibir mejores servicios administrativos gubernamentales. También una burocracia profesional puede ser "... un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica".¹⁴⁷ Dichos funcionarios del SPC pueden llegar a tener "... una gran legitimidad social, ya que, podrían ser considerados los brazos ejecutores del Estado y los agentes públicos que guían sus actos por la neutralidad y la responsabilidad ante la ley".¹⁴⁸

Tomo II p. 342 disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/119/pr/pr4.pdf>.

¹⁴⁵ México. Secretaría de la Función Pública. "Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018." DOF 11 de febrero del 2016, p. 7.

¹⁴⁶ Un estudio que define y utiliza estos índices es: ZUVANIC, Laura y Mercedes LOCOVELLO. "La burocracia en América Latina." *Op. Cit.* pp. 58-59.

¹⁴⁷ ZUVANIC Laura y Mercedes LOCOVELLO "La burocracia en América Latina." *Op. Cit.* p. 9.

¹⁴⁸ RIVAS TOVAR, Luis Arturo, et. al. "Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México." *Estudios Gerenciales* 29 (2013) 428-438 disponible en: www.elsevier.es/estudios_gerenciales.

La ciudadanía aún percibe deficiencias en el otorgamiento de los servicios públicos que presta el gobierno federal. Por ejemplo, INEGI¹⁴⁹ reporta que el nivel de satisfacción de la población con los servicios bajo demanda es, en promedio, de 65%. En cuanto a los servicios básicos y bajo demanda que otorgan federación, estados y municipios, la cifra es de apenas el 43.5% de satisfacción. Para que esta percepción mejore es necesario que empiecen a manifestarse con mayor intensidad los efectos positivos de la profesionalización de los servidores públicos.

La permanencia en un cargo de un servidor público, su continuo desarrollo profesional y el hacer carrera en el propio puesto, es la naturaleza del SPC. Pero se observa que de dichas características, emanan los principales problemas en su implantación y desarrollo, algunos de los cuales pasaremos lista.

El SPC no se ha concebido adecuadamente, no sólo por las personas que lo operan, sino también por políticos y estudiosos del tema. Luis Rivas dice: "... es posible afirmar que, en general, existen 3 criterios orientadores sobre la percepción del servidor público y el servicio de carrera en los países más desarrollados como Estados Unidos, Francia e Inglaterra:

- Los servidores civiles son fundamentales para mantener y reforzar el poder del Estado;
- La calificación y la competencia personal es el criterio orientador de la selección y la promoción de funcionarios de carrera; y
- Resulta imprescindible diferenciar la política de la Administración para mejorar la eficiencia de la Administración Pública".¹⁵⁰

Nótese como en el segundo criterio se habla de promoción, pero en realidad el SPC es para desarrollo, para especializarse y mejorar sus ingresos, incluso en el mismo puesto al que se accedió por concurso

Empecemos por el sustantivo carrera, el cual no implica necesariamente que el funcionario seleccionado por el SPC subirá de categoría de manera escalafonaria. No significa un recorrido ascendente por diferentes puestos, sino especializarse primeramente para el cargo que ocupa. Siempre puede aspirar a un cargo diferente de igual o mayor jerarquía, pero para ello debe participar en el concurso público abierto al que se convoque para tal fin.

Lo anterior se sustenta en lo establecido en los siguientes artículos de la LSPCAPF:

¹⁴⁹ INEGI. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015. [En línea], Cuadro 2.15 disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/default.html>.

¹⁵⁰ RIVAS TOVAR, Luis Arturo, et. al. "Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México." Op. Cit. p. 433.

Artículo 35.- Desarrollo profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Artículo 37.- Los servidores públicos de carrera podrán acceder a un cargo del Sistema de mayor responsabilidad o jerarquía, una vez cumplidos los procedimientos de reclutamiento y selección contenidos en esta Ley.

Para estos efectos, los Comités deberán tomar en cuenta el puntaje otorgado al servidor público en virtud de sus evaluaciones de desempeño, promociones y los resultados de los exámenes de capacitación, certificación u otros estudios que hubiera realizado, así como de los propios exámenes de selección en los términos que emitan los Comités.

Para participar en los procesos de promoción, los servidores profesionales de carrera deberán cumplir con los requisitos del puesto y aprobar las pruebas que, para el caso, establezcan los Comités en las convocatorias respectivas.

Artículo 38.- La movilidad en el Sistema podrá seguir las siguientes trayectorias:

- I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y
- II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos.

En cuanto al adjetivo profesional, significa que su capital humano (competencias) desarrollado fuera del puesto en concurso, será continuamente reforzado y ampliado por constantes actividades de capacitación y la evaluación de su desempeño. Además, lo profesional implica la vocación del funcionario público que ejercerá en el cargo obtenido, y esto es un elemento esencial para entender la naturaleza del servicio: permite el desarrollo libre de una disposición profesional

El servidor público de carrera que llega al gobierno mediante el SPC, no puede ser cambiado de cargo sin causa justificada durante los relevos y alternancias de gobierno, es decir, permanecerá en el mismo indefinidamente, a menos que se incurra en alguno de los supuestos que establece el artículo 60 de la LSPCAPF, ya señalado previamente en este tercer capítulo.

Estas características de la naturaleza del SPC, que por cierto no tiene el SCC, son las que al parecer no han sido comprendidas del todo por algunos políticos, quienes una vez que llegan al poder intentan colocar a sus incondicionales, o bien, incorporarlos al SPC para garantizar su permanencia. Tampoco por distintos servidores públicos encargados de operar el sistema, pues se registran intentos por incidir en el proceso, por cuenta propia o por pedimento de otras personas.

Desde la perspectiva de Omar Guerrero, la importancia del SPC ha sido de tal magnitud que la LSPCAPF ha provocado cambios, como los siguientes:

- La dualidad de la normatividad, toda vez que la propia ley reconoce que su aplicación puede suscitar conflictos laborales, por un lado, o administrativos, por el otro.
- Los procesos de selección por concurso, inéditos en las instancias sujetas al sistema, y en el cuerpo institucional que los norma.
- La prolongación de la omisión para establecer un centro de enseñanza de administración pública, como se señala en la Constitución.
- El hecho de que la LSPCAPF no se diseña para crear cuerpos de servidores que sepan y puedan hacer cualquier actividad administrativa (cuyo ejercicio se realiza en una franja horizontal a través de todas las Secretarías de Estado), sino especializados.
- La ubicación de la LSPCAPF en un rango de igual jerarquía que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁵¹ pues fue hecha en el Congreso de la Unión.

Del estudio y análisis comparativo del SPC y del SCC, surge la inquietud de que el primero es excluyente porque no abarca la totalidad de los empleados públicos federales; empero, no debe perderse de vista que su propósito es crear un bloque de servidores públicos profesionales y especializados para garantizar el funcionamiento eficiente y eficaz del gobierno. Nace de esa manera y no se le puede reclamar que no abarque a todos.

Este grupo de trabajadores públicos se rige también por el apartado B del Artículo 123 constitucional, pero su selección y desarrollo son especiales de acuerdo con los procedimientos del SPC. Es decir, aparte de los requisitos y trámites exigidos para ingresar a la APF, se someten al estricto procedimiento adicional instaurado por el SPC.

Y si bien la pertenencia a este selecto grupo les otorga estabilidad y permanencia en el servicio al garantizar que no podrán ser removidos de su cargo por razones políticas o por causas y procedimientos no previstos en las leyes aplicables, ello no se traduce ni implica una absoluta inamovilidad, toda vez que finalmente no dejan de ser empleados de confianza y por lo tanto no gozan de ese beneficio que está reservado en exclusiva para los trabajadores de base.

Asimismo, parece pertinente señalar que la LSPCAPF, fracción X del artículo 10, contempla sólo el pago de una indemnización en términos de ley, siempre y cuando se trate de un despido injustificado; pero no considera la reinstalación ni el pago de salarios caídos.

¹⁵¹ GUERRERO OROZCO, Omar. "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica". En Revista *Buen Gobierno* núm. 2, 2007, p. 36.

Para mayor abundamiento, en el artículo 81 del Reglamento de la LSPCAPF se establece que sólo en caso de que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje no autorice la separación del Sistema del servidor público de carrera que hubiese sido suspendido, éste deberá ser restituido en el goce de sus derechos y cubrirle las percepciones correspondientes al tiempo en que se encontró suspendido. De ser autorizada la separación por el Tribunal, entonces el servidor público no tendrá derecho al pago de salarios u otra cantidad equivalente.

Sobre el particular, debe señalarse que a lo largo de estos 15 años de vigencia de la LSPCAPF el tema del pago de salarios caídos ha sido motivo de discusión y análisis, generándose incluso jurisprudencia en sentidos opuestos respecto al pago por este concepto.

Sin embargo, ante la contradicción de tesis manifestada, de conformidad con el artículo 218 de la Ley de Amparo, en el 2014 el Pleno en Materia de Trabajo del Primer Circuito, estimó que debía regir con carácter de jurisprudencia, el criterio que quedó redactado con el siguiente rubro y texto:

“SERVIDORES PÚBLICOS DE CARRERA. LA INDEMNIZACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10, FRACCIÓN X, DE LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, COMPRENDE EL PAGO DE TRES MESES DE SUELDO Y LOS SALARIOS VENCIDOS ...”

Así pues, hoy día los servidores públicos de carrera, además de inamovilidad en el cargo, excepto por causas justificadas y de los derechos laborales contemplados en la fracción XIV del artículo 123, apartado B, gozan de la posibilidad de recibir salarios caídos; siendo la única limitante que persiste la relativa a la reinstalación en el puesto.

Por otro lado, un aspecto que no se ha encontrado en la justificación del SPC es el relacionado con el carácter científico de las ciencias económico administrativas, que están en el fondo de una oferta adecuada de servicios gubernamentales.

La heterogeneidad de ideologías que conlleva la alternancia, así como diferentes estilos personales de gobernar, de acuerdo con el líder político en turno, han incidido en la conducta del gobierno provocando insuficiencias.

Así, el SPC aparece como repuesta a la exigencia de ejercer la administración científicamente. Y es que precisamente el servidor público de carrera es quien más se acerca a la práctica científica de la administración, porque sus decisiones son presumiblemente más objetivas, dejando de lado intereses y enfoques ideológicos que sólo desvirtúan el buen gobierno.

Como bien apunta Luis Aguilar: “El trabajo de la AP consiste en determinar la corrección de las decisiones de gobierno mediante el análisis (el saber científico—técnico) y determinar la efectividad de las decisiones mediante la gestión

(las habilidades directivas y operativas). Esto significa en la práctica contar con personal que ha probado que posee conocimientos científicos y técnicos especializados, que son los apropiados para los diversos campos de actividad del gobierno, y contar con personal que ha probado que posee las habilidades propias de dirección y gerencia de personas y otros recursos”.¹⁵²

El SPC es fundamental para mantener y reforzar el poder del Estado, sin embargo, debe ser matizado, ya que finalmente el objetivo último es mejorar el bienestar de la población y eso implica mejores servicios de alta calidad para los ciudadanos. Pensar únicamente en hacer más poderosos a los políticos es desplazar el verdadero objetivo de todo Estado: los ciudadanos, principio y fin de todo gobierno.

Hasta hoy el SPC ha tenido como esfera de actuación exclusiva el ámbito federal, y si bien ha crecido y elevado su calidad en el transcurso de casi 15 años que lleva operando, se percibe necesario, incluso prioritario, que se extienda a los niveles estatal y municipal.

Como efecto colateral de la alternancia política con el arribo de un presidente postulado por un partido distinto al que gobernó por más de 70 años y que se replicó en varios gobiernos de los estados, se interrumpieron las carreras de muchos servidores públicos de confianza que fueron sustituidos por gente sin competencias acordes a las requeridas, especialmente en puestos de carácter técnico.

En suma, si bien es innegable que el SPC ha logrado avanzar e impactar favorablemente en la APF y, sin duda, los gobernados han sido y serán los más beneficiados, debe reconocerse en contraparte que mientras no se implante en los niveles estatal y municipal, difícilmente logrará transitar a la fase de consolidación; incluso, se vislumbra un escenario en el que podamos estar asistiendo a la desaparición del modelo hoy vigente, en caso de que avance el proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública presentado en marzo de 2017.

Independientemente del curso que tome este proceso de discusión y análisis del proyecto de ley en cuestión no debe perderse de vista lo que implica que después de casi 15 años de la implementación del SPC, hoy se manifiestan voces que pugnan por restarle peso al concurso como vía privilegiada para acceder a este servicio y que la AP pueda allegarse de esta manera del personal más preparado e idóneo para el puesto.

¹⁵² AGUILAR, Luis F. “La importancia del establecimiento del Servicio Profesional Público de Carrera en México.” p. 22. En AGUILAR, Luis F. (Compilador). *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia.* Memorias, Universidad Iberoamericana. México, Marzo 2003, disponible en: <http://bit.ly/2s1FzX2>.

4. EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA: ANÁLISIS CUANTITATIVO Y PERSPECTIVAS

En este capítulo se evalúa cuantitativamente el SPC de la APF, con el fin de reflexionar acerca de los avances y las perspectivas de ese gran esfuerzo que se realiza para mejorar las acciones de gobierno.

En estricto sentido, encontramos que al 30 de junio del 2016, el SPC se conformó de 30,807 plazas ocupadas y en plena operación. A partir de esta cifra se comparan con otros datos de los servidores públicos, con el fin de obtener una mejor visión del nivel de avance de dicho servicio.

Las comparaciones y argumentos que aquí se exponen, permiten afirmar que la profesionalización de los servicios administrativos es relativamente modesta, pero tampoco se puede esperar una mayor amplitud del volumen de servidores públicos de carrera, porque los recursos presupuestales públicos siempre son escasos.

Sin duda alguna, una ampliación del SPC a todos los funcionarios que la LSPCAPF señala como partícipes, y aún más extenderlo a otras plazas burocráticas para elevar la calidad del gobierno y mejorar el bienestar de grandes contingentes de personal, es una buena idea, pero no es el camino para estructurar una economía sana y fuerte.

Por ejemplo, el empleo público creció más que el empleo privado entre 1930-2015, —cómo más adelante se señala— no es un dato para alegrarnos porque las tendencias deben ser contrarias para indicar que la productividad del país va por buen camino.

El mayor dinamismo del empleo público en relación al privado, "... genera desequilibrios en la estructura productiva en el mediano plazo, pues el sector privado produce bienes y servicios en general transables — los que proveen divisas, agilizan las inversiones y hacen aumentar el ingreso de las familias—, junto a otros no transables; en cambio, el sector público produce esencialmente bienes no transables (administración del Estado, Justicia, seguridad y defensa, y gasto público social). La especialización de estos trabajadores no es la misma que la que pueden tener los trabajadores del sector privado. Luego, un reemplazo que ya lleva cinco

años, de empleo privado por empleo público no es neutral para la función de producción de la economía de un país”.¹⁵³

La columna vertebral del SPC es la calidad del capital humano, o sea las competencias que el servidor público de confianza acumula y constantemente está perfeccionando mediante cursos de entrenamiento y capacitación. Es por ello que en este capítulo se analiza el subsistema de capacitación del SPC, en el cual se observan grandes esfuerzos, pero se percibe una baja calidad, debido a razones que aquí se exponen.

De igual forma, en este capítulo se hace referencia al subsistema de desarrollo profesional, no sólo por estar ligado a la calidad del capital humano del servidor público de carrera, sino también porque representa la vía de mejoramiento del empleado público. En este subsistema de desarrollo profesional igualmente se advierten limitados avances.

Por último, y utilizando la información vertida en todo el resto del trabajo de tesis, se presentan algunas perspectivas del SPC en el mediano plazo (dos a seis años). Se cree que el SPC es un gran avance en el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos, y así se espera que siga, para lo cual se debe dar énfasis en algunos elementos como: un uso más eficiente —hacer más con menos— de los recursos presupuestales, privilegiar plazas de alto impacto en la competitividad de los ciudadanos —como apertura de una empresa, permisos de construcción, registro de propiedad, licitación y para mejorar el acceso a la información y la transparencia— así como comprender mejor el SPC sobre todo por parte de los políticos.

4.1. La magnitud del SPC

En este trabajo nos referiremos a los servidores públicos, especialmente a la parte profesional, estable y meritocrática que se está formando mediante el SPC.

En 1930 el número de servidores públicos era de 159,252¹⁵⁴ en los tres niveles de gobierno: federal estatal y municipal; para 2015 se llegó a la cifra de

¹⁵³ Economía. Opinión. El empleo público y el privado. ¿Por qué no es lo mismo para la economía? [En línea], *El Economista Diario*. 14 de noviembre de 2014. Disponible en: <http://www.economista.com.ar/2014-11-el-empleo-publico-y-el-privado/>.

¹⁵⁴ Dato tomado de México. Secretaría de Economía Nacional. *Censo de funcionarios y empleados públicos*. [En línea], Dirección General de Estadística, al 30 de noviembre de 1930, México 1930 p. 12, disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825415778-1/702825415778-1_1.pdf.

5,395,912,¹⁵⁵ lo que representa un crecimiento promedio anual de 4.3% en 85 años, mientras el empleo privado creció 2.3% por año en el mismo período.¹⁵⁶

De aquellos empleados públicos destaca una parte, neutral y profesional, que impide el uso arbitrario de los poderes públicos, es “una burocracia profesional y estable”.¹⁵⁷ El conjunto de dichos servidores públicos es el SPC.

Este personal que labora en las distintas instancias gubernamentales administrativas, es “... una de las anclas institucionales para el funcionamiento efectivo del sistema democrático y la legitimación del Estado”.¹⁵⁸

Por ejemplo, en el caso de los países denominados “tigres asiáticos”,¹⁵⁹ les caracteriza un Estado fuerte y autónomo, “... apoyado en una burocracia altamente profesional y meritocrática”.¹⁶⁰

En la actualidad se cuenta en México con el Registro de Servidores Públicos del Gobierno Federal (RUSP), en el cual se concentra información del personal civil que ocupa un puesto de cualquier rango en la APF y se abastece con la información registrada por las instituciones.

Por ahora este personal profesional se está conformando únicamente en el nivel federal de la administración pública. El número de empleados federales pasó

¹⁵⁵ Datos del Cuadro 12 del Anexo Estadístico de esta tesis.

¹⁵⁶ Para comparar estas cifras, el sector privado en 1930 ocupaba 5,012,460 y en el 2015 34,512,695, lo cual representa una tasa media de crecimiento de 2.3, casi la mitad de aumento del empleo público. Los datos son para 1930 INEGI. *Estadísticas Históricas de México*. Cuadro estadístico 5.9 Población ocupada por gran división de actividad económica. Años censales seleccionados de 1790 a 1990, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/ehm2014.exe/CI050090> Y el dato de 2015 proviene del Cuadro No 12 del anexo de esta tesis.

¹⁵⁷ STEIN, Ernesto, *et. al.* (Coordinador). *La política de las políticas públicas*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006. Disponible en: <http://bit.ly/2pi8K9M> p. 12.

¹⁵⁸ *Ibíd.*

¹⁵⁹ “Los Tigres de Primera Generación, fueron Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong, en donde ésta última, paso de ser una colonia británica, a ser actualmente parte de China continental. Los Tigres del Sudeste Asiático (NPI), quienes en las últimas décadas sorprendieron al mundo, por su desarrollo económico, así como por sus avances tecnológicos, dejaron a un lado su realidad de economías agrícolas, pasando a ser, piezas clave en el escenario económico internacional, como países industrializados”. México. H. Cámara de Diputados. “Los cuatro Tigres o Dragones Asiáticos”. Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, Agosto de 2010, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-11-10.pdf>.

¹⁶⁰ STEIN, Ernesto, *et. al.* (Coordinador). *La política de las políticas públicas*. Op. Cit. p. 16.

de 48,730¹⁶¹ en 1930 a 1,631,823¹⁶² personas al 30 de junio del 2016, lo que significa un aumento promedio anual de 4.3%.

Es natural que el SPC se concentre principalmente en el gobierno federal por su mayor importancia proporcional en la APF. En efecto, la estructura por nivel administrativo indica lo siguiente: 912,411 empleados en el gobierno federal que representa 56.3%, 228,693 o el 14.1% en organismos descentralizados y 483,412 o 29.8% en empresas públicas.¹⁶³

Como ya se ha señalado, la LSPCAPF define los puestos que deben ser ocupados por personas seleccionadas mediante el SPC, a saber: Director General; Director de Área; Subdirector de Área; Jefe de Departamento y Enlace.

Actualmente el Sistema opera en 75 instituciones, entre dependencias y órganos administrativos desconcentrados de la APF, 15 son dependencias (14 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y 60 órganos administrativos desconcentrados.¹⁶⁴ Todo ello registrado en el sistema RHNET¹⁶⁵ las cuales sólo corresponden al gobierno federal como se ve en los cuadros 13 y 14 respectivos del Anexo Estadístico de esta tesis.

De acuerdo con los datos del Cuadro Estadístico No 1 (p. 73), el total de empleados federales que corresponden a las plazas sujetas al SPC¹⁶⁶ suman al mes

¹⁶¹ México Secretaría de Economía Nacional. Op. Cit. p. 12.

¹⁶² Al 30 de junio de 2016, 293 instituciones realizaron el envío de información de 1,631,823 registros de servidores del gobierno federal a través del Sistema Registro Único de Servidores Públicos (RUSP) dicho sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública. México. Secretaría de la Función Pública. *Tercer Informe de Labores 2014-2015*. 1 de septiembre de 2015, p. 64.

¹⁶³ Datos obtenidos del Cuadro 12 del Anexo Estadístico de esta tesis.

¹⁶⁴ México. Secretaría de la Función Pública. ACUERDO por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018. Op. Cit. p. 7.

¹⁶⁵ RHNET es el sistema de Registro de Recursos Humanos en red, y está compuesto por los subsistemas de Planeación de Recursos Humanos, de Ingreso, Desarrollo Profesional, Capacitación y Certificación de Capacidades, Evaluación del Desempeño, Separación, y Control y Evaluación. México. Secretaría de la Función Pública. Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF. Ubicada en <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/html/rhnet.html>.

¹⁶⁶ Se llaman puestos sujetos al SPC porque: forman parte de la estructura formal de una Secretaría o de un Órgano Administrativo Desconcentrado y sus funciones se encuentran establecidas en los Manuales de Organización correspondientes. Contrariamente los cargos no sujetos a dicho servicio son los de Secretario, subsecretario, titular de la unidad, o porque su nombramiento se deriva de otras leyes como los comisarios, los titulares del área de contraloría previstos en la LOAPF o cualquier puesto de cualquier nivel previsto en una Ley específica. México. Secretaría de la Función Pública. "Informe a la Comisión

de junio de 2017, un total de 41,248, cifra inferior en 5% al dato de 43,408 de un año antes. La mayor cantidad de puestos sujetos al SPC son los correspondientes a jefes de departamento (29%) y a subdirectores (25%). Es decir, el SPC se conforma en más del 50% con funcionarios de esos niveles. Cabe señalar que para junio del 2017, se reducen las plazas sujetas al SPC en casi 8% las de Subdirectores y Directores Adjuntos y casi 4% las de Jefes de Departamento.

Cuadro Estadístico 1							
Puestos de las Instituciones federales sujetas al SPC							
	Director General	Director General Adjunto	Director de Área	Subdirector	Jefe de Departamento	Enlace	Total de puestos
A junio del 2016	812	1,372	4,240	11,105	12,367	13,512	43,408
Part. %	2%	3%	10%	26%	28%	31%	100%
A junio del 2017	814	1,266	4,191	10,253	11,881	12,843	41,248
Part. %	2%	3%	10%	25%	29%	31%	100%
Tasa de crecimiento anual 2017 respecto a 2016	0.2%	-7.7%	-1.2%	-7.7%	-3.9%	-5.0%	-5.0%

Fuente: Cuadros Nos. 13 y 14 del Anexo Estadístico.

Al 30 de junio de 2017, el SPC se constituía de 31,574 puestos de los niveles de Enlace hasta Director (91.9%), 1,944 plazas de Gabinete de Apoyo (5.7%) y 835 de Libre Designación (2.4%). El SPC es a esa fecha de 34,353 servidores públicos.¹⁶⁷

Para tener un punto de comparación, a junio de 2016, el SPC estaba integrado por 36,217 puestos de los niveles de Enlace hasta Director General (93%), 2,045 plazas de Gabinete de Apoyo (5%) y 623 de Libre Designación (2%). Lo que arroja un total de 38,885 funcionarios integrantes del SPC.

Si comparamos la magnitud del SPC de 34,353 funcionarios a junio de 2017 con los 38,885 al mismo mes pero de 2016, equivale a una drástica reducción de 11.7%. La mayor reducción se observa en los puestos de Enlace hasta Director

Permanente del H. Congreso de la Unión respecto al Servicio Profesional de Carrera”. Agosto de 2012, p. 7.

¹⁶⁷ México. Secretaría de la Función Pública. *Quinto Informe de Labores 2016-2017*. Op. Cit. p. 24.

General, ya que pasan de 36,217 en 2016 a 31,574 en 2017, lo que implica una disminución de 12.8%.

Para consultar tipos de servidores de carrera véase la siguiente tabla 3.

Tabla 3		
Estructura del personal que labora en la APF		
Régimen de contratación	Denominación	Principales características
Confianza	Libre designación	Su nombramiento proviene de un procedimiento establecido en la ley o el reglamento interior de una dependencia.
	Gabinete de apoyo	Forman parte del equipo de apoyo cercano a Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad y Titulares de Órganos Desconcentrados o equivalentes.
	Sujetos a Servicio Profesional de Carrera	<ul style="list-style-type: none"> Forman parte de la estructura formal de una Secretaría o de un Órgano Administrativo Desconcentrado Sus funciones se encuentran establecidas en los Manuales de Organismos correspondientes.
Por contrato (que no excede un ejercicio fiscal)	Eventuales	<ul style="list-style-type: none"> Se vinculan con un proyecto específico. Cuentan con todas las prestaciones que tiene el personal de confianza.
	Honorarios	<ul style="list-style-type: none"> La temporalidad de su contrato es rígida y limitada. No cuentan con prestación alguna.
Trabajadores sindicalizados	Trabajador de Base	Son sindicalizados, sujetos a un horario fijo y sus percepciones son las más bajas de la APF.

Fuente: ORTIZ Bueno, Andrés. "Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". [En línea], Tesis Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 2013, p. 119. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2013/abril/509014670/509014670.pdf>

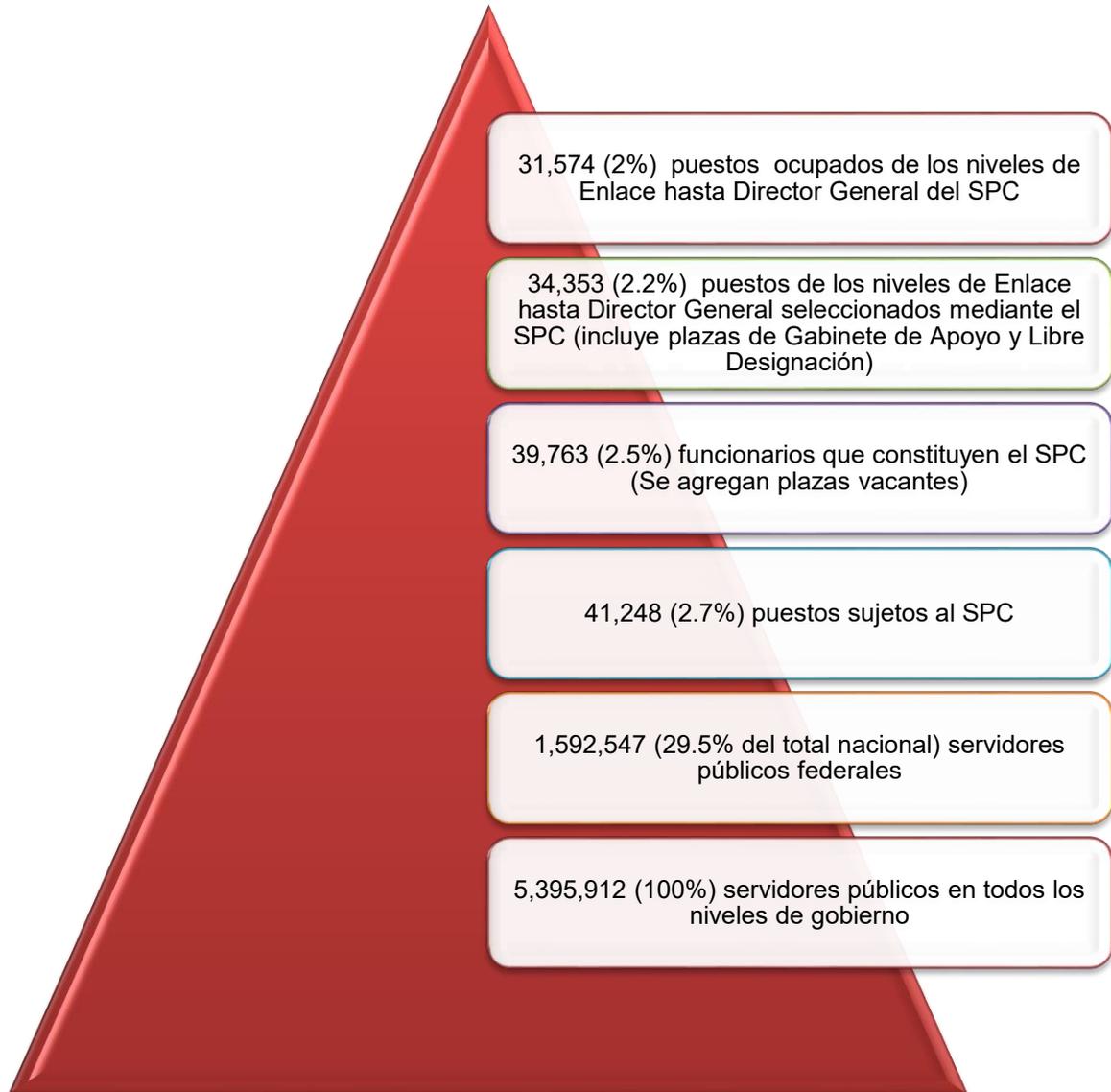
Una aproximación a la estructura de ocupación de los funcionarios de carrera por categoría de puesto, la ofrece el siguiente Cuadro Estadístico No 2.

Cuadro Estadístico No 2: Magnitud del Servicio Profesional de Carrera en México al 30 junio de 2016			
Rango de Puesto	Ocupados	Vacantes	Total
Director General	242	46	288
Director General Adjunto	466	109	575
Director de Área	2,488	394	2,882
Subdirector de Área	8,430	1,220	9,650
Jefe de Departamento	9,027	1,563	10,590
Enlace	10,154	2,078	12,232
Total	30,807	5,410	36,217

Fuente: México. Secretaría de la Función Pública. Acuerdo por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018. *Diario Oficial de la Federación*, jueves 11 de febrero de 2016, p. 7

En la siguiente ilustración se presentan todas las cifras de interés acerca del SPC. De las mayores que están en la base, y corresponden al total de servidores públicos, hasta en la cima los puestos comprendidos en el SPC.

Ilustración 2
Datos relacionados con el
Servicio Profesional de Carrera
en México 2017



Los datos analizados y presentados en este apartado indican que en los casi 15 años de desempeño del SPC, sólo ha incorporado en promedio 2,104 funcionarios por año, cifra menor al reclutamiento de nuevos servidores públicos que

fue de 13,447 por año (5.6 veces mayor al aumento promedio del SPC). (Ver cuadro 12 p.119).

Ello nos da cuenta de que el SPC no ha sido la vía privilegiada para incorporar a la función pública y, por ende, no puede considerarse que se estén cumpliendo con los objetivos de reclutar al mejor para el puesto y elevar la calidad y productividad del servicio público.

4.2. Análisis de los datos cuantitativos sobre el Servicio Profesional de Carrera

De acuerdo con los datos anteriormente señalados y establecidos estrictamente con su fuente, hasta junio de 2017 se había conformado un servicio de carrera compuesto por 34,353 funcionarios. Esta cifra representa 83.3% de las 41,248 plazas susceptibles de ocuparse mediante dicho mecanismo.

De ellos, 31,574 corresponden a puestos ocupados efectivamente por funcionarios de carrera desde Director General hasta Enlace. Y ese dato corresponde al 76% de las 41,248 plazas susceptibles de ser ocupadas mediante el SPC. Cabe señalar que en 2016 las plazas ocupadas sumaban 30,807, lo cual nos indica que el SPC aumento 2.4% de 2016 a 2017.

En este orden de ideas, si bien México como los *Tigres Asiáticos* tiende a fundamentar gradualmente un Estado federal en una burocracia de funcionarios profesionales, autónomos y con puestos estables, no resulta congruente contar con una magnitud de servidores públicos federales del orden de 1,592,547 personas y que el SPC de 34,353 funcionarios apenas represente 2.2%, y la de 31,574 ocupados efectivamente por funcionarios de carrera, tan sólo equivalga al 2%.

En tanto que el número de plazas federales (41,248) catalogadas por la Secretaría de la Función Pública como sujetas al SPC,¹⁶⁸ sólo representa 2.7% del total de servidores públicos federales.

En esta tesitura, se puede afirmar que con esas cifras tan bajas no es tarea fácil alcanzar un óptimo funcionamiento de la administración pública.

Como se observa en el Cuadro Estadístico 3 (p.78) países nórdicos sustentan sus administraciones públicas (federal y local) en alrededor del 30% de

¹⁶⁸ Cifra que por cierto en 2005 era, según la SFP, de 62,000 plazas. GUERRERO OROZCO, Omar. "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica". En Revista *Buen Gobierno* núm. 2, 2007, p.p. 57 y 58. Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/articulos/SerProfCarrera.pdf>.

empleados públicos en relación con el empleo total de la economía. México en cambio sólo con el 10%.

Cuadro Estadístico No. 3 Participación del empleo público* sobre empleo total. Países miembros de la OCDE. Año 2013	
Países	Porcentaje
Noruega	34%
Dinamarca	32%
Suecia	26%
Polonia	25%
Francia	22%
Canadá	20%
Venezuela	19%
Reino Unido	18%
Argentina	17%
Estados Unidos	16%
Uruguay	15%
España	14%
Chile	12%
Brasil	12%
Alemania	11%
México	10%

* Incluye los datos de empleo público en las administraciones generales —que suma las nacionales, regionales y locales— y en las empresas estatales.
Consultado de: Di Santi, Matías. “¿Mucho o poco? El dilema del empleo público en la Argentina”. [En línea], 03 julio, 2015 disponible en <http://bit.ly/2p4wdsf>

Tan sólo como otro parámetro de referencia, sin que necesariamente sea un punto de comparación, en 2013 en España el número de servidores públicos alcanzó “... un total de 1,284,646 empleados públicos del gobierno central, en las comunidades autónomas 560.774; 558.802 de la estatal y otros 146.901 trabajadores se inscriben como personal de universidades”.¹⁶⁹ Con lo cual sus servidores públicos sumaron 2,551,123.

¹⁶⁹ S/A. “El trabajo de por vida de los funcionarios, a debate”. [En línea], *lainformacion.com* 12 octubre 2014, sección Mano de Obra y Empleados, disponible en: http://www.lainformacion.com/espana/el-trabajo-de-por-vida-de-los-funcionarios-a-debate_P9C3U7bxo1WMrkEZ7WI5W5/.

De ese total de servidores públicos de todos los niveles de gobierno, incluidos universidades, existían 1,600,000¹⁷⁰ funcionarios de carrera, es decir, 62% del total de los empleados públicos españoles, lo cual contrasta con el 2.7% en México, sólo a nivel federal, porque local no los hay.

Así pues, no puede considerarse que en México faltan servidores públicos, sino más bien que el SPC debe aumentar su proporción, aunque no a un nivel de 62% como ocurre en España. Pero si podría establecerse entre 10% y 15%, lo cual contribuiría a un mejoramiento sustancial de los servicios gubernamentales en nuestro país.

La proporción ideal de funcionarios profesionales no es posible establecerla porque: “No hay un tamaño óptimo de Estado. Existen países con Estados grandes, con una oferta excelente de servicios públicos, como los nórdicos, y países con Estados de tamaño similar, como Venezuela o algunos países africanos, donde esa oferta es claramente deficiente. También aparecen países, como México, con graves problemas en la provisión de servicios públicos”.¹⁷¹

Mauricio Dussauge plantea que si se cumpliera la Ley, en cuanto a que fueran ocupadas todas las plazas que él considera son parte del SPC, sumarían entre 50 y 70 mil puestos que podrían usarse.¹⁷² Si de ese universo se han ocupado ya 34,353 a nivel federal quedan alrededor de entre 15,647 y 35,647 plazas. Si se ocuparan en su totalidad tendríamos en México un SPC no del 2% de los empleados federales, sino del 4.4%.

Además, este potencial incremento en el personal de carrera, debe concentrarse en áreas de alto impacto en la actividad económica y en el ámbito social. Sobre todo abrir plazas de carrera entre empleados de base de áreas en las cuales se requiere de una alta especialización, como en el caso de los servicios de salud, especialmente enfermeras y técnicos, igual que ocurre en Estados Unidos, donde una parte importante de los empleados operativos atienden a la ciudadanía directamente.

¹⁷⁰ *Ibíd.*

¹⁷¹ DI SANTI, Matías. “¿Mucho o poco? El dilema del empleo público en la Argentina”. [En línea], 03 julio, 2015 disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/mucho-o-poco-el-dilema-del-empleo-publico-en-la-argentina/>.

¹⁷² DUSSAUGE Laguna, Mauricio I. “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México”. *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre, 2005, pp. 761-794 El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf> p. 765.

Cuadro Estadístico No. 4					
Datos sobre el proceso de reclutamiento mediante el SPC					
—Número de unidades—					
	Concursos	Ganador	Desiertos	En proceso	Cancelados
2007	4585	1980	1776	765	64
2008	7774	3322	2521	1701	230
2009	6576	3278	1945	1300	53
2010	7137	4632	2050	354	433
2011	6990	4556	1880	431	123
Total 2007-2011	33062	17768	10172	4551	903
enero-junio 2012	3774	2078	701	943	12
enero junio 2013	2254	766	332	1142	14
enero junio 2014	3339	1530	571	1292	6
enero-junio 2015	3815	1647	560	690	10
enero-junio 2016	3913	1126	209	720	9
Enero-junio 2017	3,169	2,126	499	538	6
Total enero junio años 2011-2017	20264	9273	2872	5325	57

Fuentes: Para 2008-2012 MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. "Informe a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión respecto al Servicio Profesional de Carrera". Agosto de 2012, p. 7. Para los años restantes, cada uno de los Informes de Labores de la Secretaría de la Función Pública.

En cuanto al ritmo de crecimiento del personal seleccionado mediante el SPC, de acuerdo con los datos de los cuadros 4 y 5, en el período 2007-2011 se sometieron a concurso un total de 33,062 plazas, de las cuales el 54% fueron adjudicadas o hubo ganador.

Para el período 2012-2017, con datos sólo para enero-junio de cada año, se emitieron 20,284 plazas a concurso, de las cuales 45.8% tuvieron ganador, es decir un porcentaje menor en 9 puntos respecto al periodo 2007-2011.

Este proceso de ingreso mediante concurso de selección presentó un incremento medio anual de 23.2% en el período 2007-2011, y fue negativo -3.4% en el lapso 2012-2017. Aun así, el número de los ganadores de concurso muestra un aumento muy modesto de 0.5% en promedio anual, aunque contrasta con el crecimiento registrado en el lapso 2007-2011. Es decir, se observa un deterioro en los resultados del SPC para reclutar funcionarios de carrera mediante el procedimiento de concurso. Con ello, se ve demeritado el espíritu de la LSPCAPF por lograr la igualdad de oportunidades para ocupar cargos de carrera, entre candidatos internos como externos.

Cuadro Estadístico No. 5					
Datos sobre el proceso de reclutamiento mediante el SPC					
—Variaciones en porcentaje—					
	Concursos	Ganador	Desiertos	En proceso	Cancelados
2007	13.9%	11.1%	17.5%	16.8%	7.1%
2008	23.5%	18.7%	24.8%	37.4%	25.5%
2009	19.9%	18.4%	19.1%	28.6%	5.9%
2010	21.6%	26.1%	20.2%	7.8%	48.0%
2011	21.1%	25.6%	18.5%	9.5%	13.6%
Total 2007-2011	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
T.M.C. Anual 2007-2011	11.1%	23.2%	1.4%	-13.4%	17.7%
enero-junio 2012	18.6%	22.4%	24.4%	17.7%	21.1%
enero junio 2013	11.1%	8.3%	11.6%	21.4%	24.6%
enero junio 2014	16.5%	16.5%	19.9%	24.3%	10.5%
enero-junio 2015	18.8%	17.8%	19.5%	13.0%	17.5%
enero-junio 2016	19.3%	12.1%	7.3%	13.5%	15.8%
enero-junio 2017	15.6%	22.9%	17.4%	10.1%	10.5%
Total enero junio años 2011-2017	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
T.M.C. Anual 2012-2017	-3.4%	0.5%	-6.6%	-10.6%	-12.9%

Nota: T.M.C. Es la abreviatura de Tasa Media de crecimiento anual, misma que corresponde a la aplicación de la media geométrica a los datos de cada período.

Fuente: Elaborado con los datos del Cuadro Estadístico 4

En los períodos aquí comparados (2007-2011 y 2012-2017), vemos que las plazas restantes quedaron desiertas, se cancelaron o siguieron en proceso, con tendencia a ser menores hacia 2017.

El SPC entonces es un filtro muy fuerte para seleccionar al personal mejor preparado; sin embargo, no se ha podido impedir que continúen tomándose decisiones discrecionales de los que participan en el proceso, incidiendo ello negativamente en los alcances del servicio. Así, podemos afirmar que el concurso no es el principal método de selección del personal de carrera, si consideramos que desde el inicio de vigencia de este sistema en abril de 2003 y hasta el 30 de abril de 2011:

“... se incorporaron 27,878 personas de los que 15,792, el 56.64%, llegaron a ser titulares por la vía de certificación, lo que muestra que la vía de concurso no es la prioritaria para el acceso, sino que hay un flujo a través del nombramiento temporal al amparo del artículo 34 y la libre designación prevista en el artículo 25 del Reglamento de la LSPP, que se

refiere a la transferencia de recursos humanos que deben estar dentro del sistema los servidores públicos considerados como de libre designación por el plazo de dos años en los que podrán acreditarse sea por concurso o por los resultados de las evaluaciones”.¹⁷³

Esta tendencia se reduce un poco entre el 1 de enero y el 30 de junio del 2015 “... cuando entraron por concurso 1,647 servidores públicos y 1,038 puestos ocupados temporalmente al amparo del artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, en la Administración Pública Federal (LSPC)”.¹⁷⁴ Es decir, los concursos representaron el 61% y por artículo 34, el 39%. Pero vuelve a reaparecer el fenómeno de que el concurso no es lo prioritario en el período 1 de enero al 30 de junio del 2016, cuando por concurso fueron seleccionados 46% de funcionarios de carrera y el 54% por artículo 34.¹⁷⁵

El último dato conocido, entre septiembre y junio de 2017, entraron 2,126 por concurso (56.4%) y se registraron 1,634 puestos ocupados temporalmente (43.6%) al amparo del artículo 34.¹⁷⁶

La evaluación cuantitativa del SPC permite afirmar que aún es débil en extensión, y también que su principal virtud como lo es el concurso abierto pues asegura igualdad de oportunidades y respeto al mérito del personal, igualmente tiende a decaer.

¹⁷³ LUGO DAVILA, Aida Alicia. La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera”. [En línea] Universidad Complutense de Madrid, Facultad de derecho, Memoria para obtener el grado de Doctor España, 2013, pp. 448 y 449 disponible en: <http://eprints.ucm.es/22830/1/T34729.pdf>.

¹⁷⁴ MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. Cuarto Informe de Labores 2015-2016. 1 de septiembre de 2015 p. 65.

¹⁷⁵ En las dependencias de la APF sujetas al Servicio Profesional de Carrera (SPC), del 1 de septiembre de 2015 al 31 de mayo de 2016 se realizaron en total 3,913 concursos y se recibieron 34 recursos de revocación. En el periodo del 1 de enero al 30 de junio de 2016 se realizaron 2,151 concursos, considerando criterios específicos para la selección de los servidores públicos, de los cuales 1,126 cuentan con ganador, nueve fueron cancelados, 296 se declararon desiertos y 720 continúan en proceso; asimismo, en dicho periodo se recibieron 16 recursos de revocación a los procedimientos de ingreso. Secretaría de la Función Pública. *Tercer Informe de Labores 2015-2016*. 1 de septiembre de 2016, p. 76.

¹⁷⁶ Secretaría de la Función Pública. Quinto Informe de Labores 2016-2017. 1 de septiembre de 2017 p. 25.

4.2.1. Capacitación

En el SPC, las competencias o capital humano de los servidores públicos son administradas mediante el subsistema de capacitación y certificación de capacidades. Dicho subsistema se refiere, según la LSPCAF, a:

Artículo 44.- La Capacitación y la Certificación de Capacidades son los procesos mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y certificados para desempeñar un cargo en la Administración Pública.

De acuerdo con el mismo precepto legal (art. 48) los objetivos perseguidos por la capacitación son:

- I. Desarrollar, complementar, perfeccionar o actualizar los conocimientos y habilidades necesarios para el eficiente desempeño de los servidores públicos de carrera en sus cargos;
- II. Preparar a los servidores públicos para funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, y
- III. Certificar a los servidores profesionales de carrera en las capacidades profesionales adquiridas.

Nótese como en los apartados I y III se refiere en específico a los funcionarios de carrera, pero el contenido del III, implica que todo servidor público puede ser capacitado para acceder a niveles de mayor responsabilidad y puede ocupar plazas de carrera.

Los esfuerzos de capacitación previos al desarrollo de la LSPCAPF, gravitaban en torno al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), como organismo capacitador para los cuadros de la Administración Pública, lo cual funcionaba en modo presencial. Por años, el INAP fungió como el organismo líder y aún lo sigue siendo pero no de manera virtual o a distancia.

En efecto, el modo virtual de capacitación a servidores públicos en México, en esos años previos a 2003, eran actos aislados y no correspondientes a una estrategia nacional.

Todo lo anterior cambió cuando el 7 de octubre de 2004 iniciaron los trabajos del portal *@Campus México*, el cual se concibe como un modelo institucional para profesionalizar a los servidores públicos a partir del entrenamiento y capacitación diacrónicos (lo que significa que alumnos e instructor no coinciden en el

tiempo y el espacio). *@campus México* es, entonces, una plataforma digital en la cual se imparten cursos a distancia, virtuales, en línea e híbridos. Su funcionamiento se realizó con respaldo financiero del Instituto para la Conectividad de las Américas y la experiencia de la Canadian School of Public Service.¹⁷⁷

Desde los inicios de los trabajos de *@Campus—México* el 7 de octubre del 2004 al mes de junio de 2005, se generó una oferta de 157 cursos catalogados y a disposición de las acciones de capacitación, impartidos por 18 diferentes instituciones educativas a saber: Universidad Iberoamericana, Santillana Formación, Enseñanza Programada e Ingeniería de Sistemas Educativos, Universidad Virtual Anáhuac, Creatividad en Capacitación, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Universidad La Salle, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Politécnico Nacional, Consist—Harvard, Ingenia, Centro de Investigación e Educación Virtual, B&B Assessment, Jones University, Centro Ericksoniano de México y Escuela Net.¹⁷⁸

En 2006 se alcanzó una provisión máxima de 161 cursos, la cual fue disminuyendo gradualmente a 148 cursos en 2009, 105 en 2013, 74 al siguiente año y 49 en 2015. En paralelo el número de instituciones educativas que suministran los cursos se redujeron al pasar de 18 instituciones en los inicios del SPC a sólo 7 desde 2014: 1. Universidad Iberoamericana, 2. Instituto Politécnico Nacional, 3. EPISE—Panamericana, 4. Jones International University, 5. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, 6. Universidad Virtual Anáhuac y 7. Global English.¹⁷⁹

La oferta de recursos de entrenamiento y capacitación, frente a una menor disposición de los mismos, se fortaleció desde el 20 de junio de 2014 cuando se firmaron las Bases de Coordinación SFP-SEP con la participación de la Universidad Abierta y a Distancia de México para ofrecer a los servidores públicos programas académicos de licenciatura en línea.¹⁸⁰ Con ello se facilita el acceso de los servidores de carrera y se reducen los costos, al obtener oferta educativa de forma gratuita.¹⁸¹

En dicha institución destaca la licenciatura en Administración y Gestión Pública. Su objetivo sin duda es congruente con el SPC, y es:

¹⁷⁷ ITAM. Estrategias actuales para la educación virtual de funcionarios públicos. Disponible en http://www.cca.org.mx/funcionarios/CLAD/htm/02_zonas/02_mexico/p_06.htm.

¹⁷⁸ México. Secretaría de la Función Pública. Informes de Labores 2004-2005 y 2005-2006, pp. 19 y 13, respectivamente.

¹⁷⁹ *Ibíd.* Informes de Labores 2009, 2014 y 2016, pp. 98, 13 y 75, respectivamente.

¹⁸⁰ *Ibíd.* Informe de Labores 2015. p. 75.

¹⁸¹ *Ibíd.* p. 64.

Formar administradores públicos de calidad, orientados a resultados y comprometidos con el ejercicio de su función; con las competencias necesarias para dar respuesta a los problemas con un sentido ético y de responsabilidad social, a través de una gestión pública eficaz, eficiente y honrada, que brinde confianza a los ciudadanos en un marco de legalidad y transparencia en la rendición de cuentas.¹⁸²

El listado de licenciaturas es de 23 opciones en la Universidad a Distancia de México (UnaDM) adscrita a la Secretaría de Educación Pública, destacando una muy relacionada con funciones sustantivas de tipo social que realiza el gobierno federal, y que es la licenciatura en Políticas y Proyectos Sociales. En esta carrera destaca su objetivo siguiente:

Formar profesionales en la gestión de Políticas y Proyectos Sociales que contarán con los conocimientos teórico-prácticos para realizar actividades que tienen como objetivo el bien colectivo en sociedades que viven procesos de democratización e integración socioeconómica, desarrollando procesos de participación y corresponsabilidad ciudadana, para generar alternativas de desarrollo que contribuyan al bienestar social.¹⁸³

En el 2017 se fortaleció este proceso, pues la Secretaría de la Función Pública, conjuntamente con UnADM, validaron el mapa curricular de la “Licenciatura en Contaduría y Finanzas Públicas”, a través de un equipo estratégico de Servidores Públicos expertos en el tema, con la colaboración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) y el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Estaba previsto iniciar esta licenciatura en el mes de octubre de 2017.¹⁸⁴

En la práctica, y esto es de acentuar, todas las instituciones educativas del país tienen la posibilidad de ofrecer cursos que puedan impartirse a los empleados públicos de carrera y en general a todo el personal federal. El único requisito para que el programa de estudios pueda ofertarse por medio de *@Campus México* es contar con el visto bueno de un consejo académico asesor, conformado

¹⁸² MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. Administración y Gestión Pública. [En línea]. Universidad Abierta y a Distancia de México. Disponible en: <https://www.unadmexico.mx/portal2/index.php/licenciaturas/administracion-en-gestion-publica>.

¹⁸³ MÉXICO. Secretaría de Educación Pública. Administración y Gestión Pública. [En línea]. Universidad Abierta y a Distancia de México. Disponible en: <https://www.unadmexico.mx/portal2/index.php/licenciaturas/politicas-y-proyectos-sociales>.

¹⁸⁴ MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. Informe de Labores 2017. p. 22.

por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y por un representante del Instituto de Capacitación del Banco Mundial.¹⁸⁵

Todo el proceso para diagnosticar, planear, operar, evaluar y dar seguimiento al proceso de capacitación de todos los servidores públicos y, en especial los de carrera, se administra con fundamento en la denominada Norma para la capacitación de los servidores públicos.¹⁸⁶

De esa norma destaca que, mediante los recursos de capacitación, incluida la herramienta digital *@Campus México*, se desarrollan las siguientes competencias en los servidores públicos de carrera:

I. Visión del Servicio Público: Se refiere a los valores éticos que posean y deben practicar los servidores públicos privilegiando la rendición de cuentas, la transparencia, la integridad y el bien común;

II. Gerenciales o directivas: Consisten en los conocimientos, habilidades o actitudes que, de manera general, y por el nivel de responsabilidad, deban tener los servidores públicos para el desempeño de sus funciones;

III. Técnicas transversales: Se refieren a los conocimientos y habilidades que son útiles para diversos puestos, en aspectos o materias técnicas, tales como idiomas, software o paquetería computacional, ortografía y redacción, entre otros, y

IV. Técnicas específicas: Se refieren a los conocimientos y habilidades de carácter técnico-especializado que son requeridos para el desempeño de un puesto.¹⁸⁷

Desde 2004 y hasta hoy las dependencias que deben capacitar cuentan con un total de 15 herramientas de evaluación de capacidades.¹⁸⁸ Para 2015 se agregaron competencias transversales como Administración de Proyectos y

¹⁸⁵ MARTÍNEZ PUÓN, Rafael. Alances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación. *Gestión y Política Pública* Volumen XV, Número 2 segundo Semestre de 2006, disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.XV_No.II_2dosem/Rafael_Martinez.pdf.

¹⁸⁶ México. Secretaría de la Función Pública. Norma para la capacitación de los servidores públicos. DOF 2 de mayo del 2005. [En línea] disponible en : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2035203&fecha=02/05/2005.

¹⁸⁷ México. Secretaría de la Función Pública. Norma para la capacitación de los servidores públicos, Op. Cit. artículo 8.2.

¹⁸⁸ México. Secretaría de la Función Pública. Informe de Labores 2004-2005, p. 18.

Lenguaje Ciudadano; así como tres niveles de inglés, con seis proveedores registrados en dicha herramienta.¹⁸⁹ Las temáticas de las herramientas se presentan en el Cuadro Sinóptico 1 en la página 88.

El Cuadro Estadístico 6 (p. 89) muestra los resultados del número de cursos y participantes en la capacitación, bajo el subsistema de capacitación y certificación de capacidades que forma parte del SPC.

Se observa que de 2004 a 2016 el número de cursos ha crecido a una tasa promedio anual del 10%, mientras que los servidores de carrera participantes sólo han aumentado 3%. Este resultado refleja dos situaciones: por un lado, parece que no se le otorga la importancia debida a la capacitación en el SPC, y la otra es que a partir de "... 2008 el servicio brindado por @Campus México se extendió a instituciones públicas federales no sujetas al Servicio Profesional de Carrera".¹⁹⁰

En opinión de Luis Rivas Tovar, una de las razones de que en la práctica no se cumple a cabalidad con las necesidades de capacitación de los funcionarios de carrera, es por "... limitaciones presupuestales de las dependencias. Igualmente, pudiera estar influyendo la falta de interés en los contenidos, ya sea por su constante repetición y también por la desarticulación de instituciones y contenidos".¹⁹¹

Los funcionarios bajo el sistema de SPC en la APF, tienen derecho a recibir cursos que sumen al menos 40 horas al año, como se menciona a continuación:

Artículo 7. De la capacitación de los servidores públicos de carrera

7.1. Las dependencias y órganos desconcentrados deberán proporcionar capacitación, a través de cursos, a sus servidores públicos de carrera en al menos cuarenta horas durante el año o su equivalente a 12 créditos. Aun cuando un servidor público de carrera haya certificado las capacidades requeridas por su puesto, tendrá derecho a ese tiempo de capacitación al año.¹⁹²

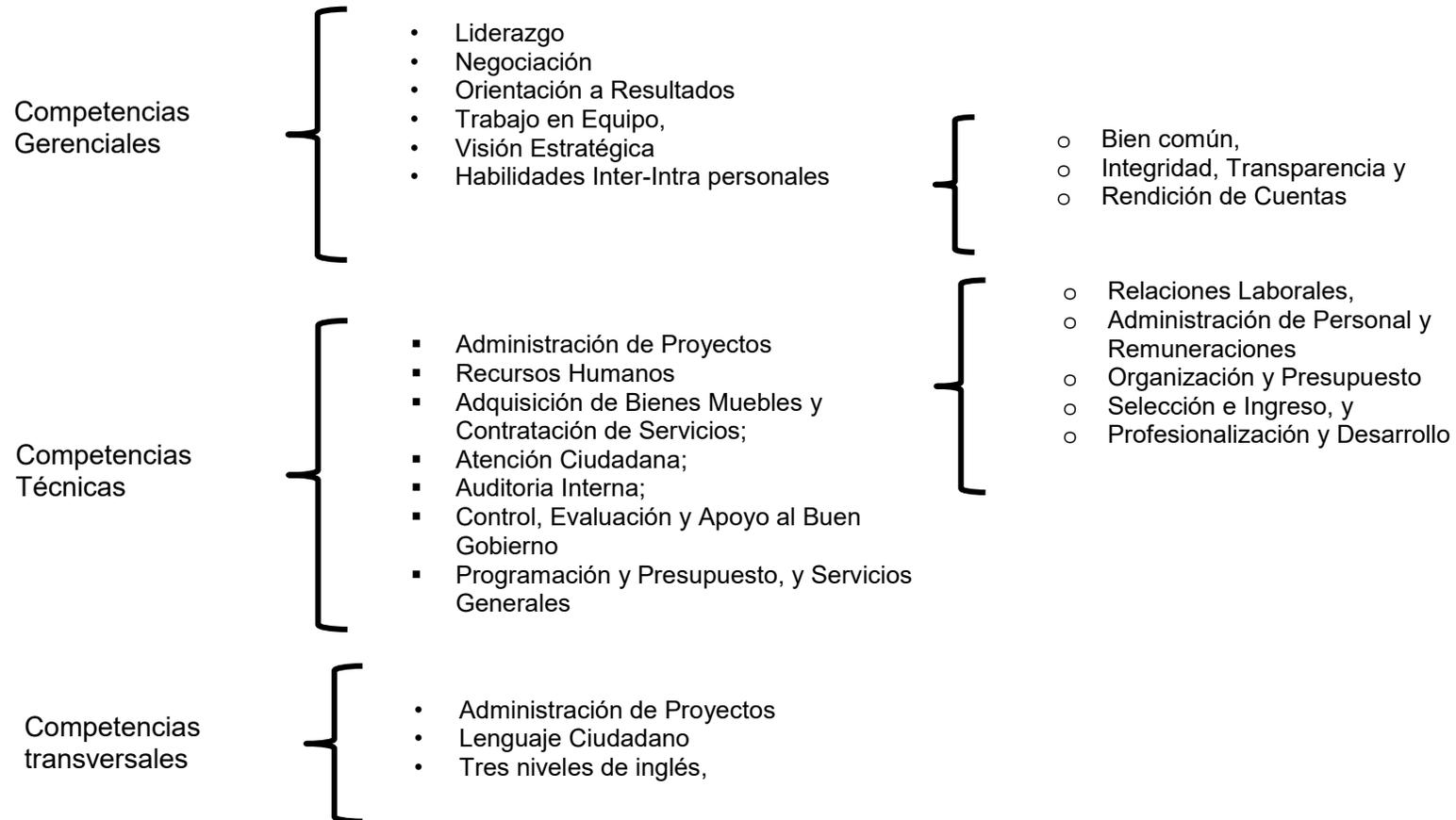
¹⁸⁹ MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. Informe de Labores 2014-2015. 1 de septiembre de 2015, p. 66.

¹⁹⁰ MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. Informe de Labores 2008-2009, p. 98.

¹⁹¹ Cfr. RIVAS TOVAR, Luis Arturo, et. al. "Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México". *Estudios Gerenciales* No. 29 (2013) 428-438 disponible en: www.elsevier.es/estudios_gerenciales pp.432-433.

¹⁹² MÉXICO. Secretaría de la Función Pública. Norma para la capacitación de los servidores públicos, Op. Cit.

Cuadro Sinóptico 1
Competencias que se evalúan en el SPC



Cuadro Estadístico No. 6				
Capacitación para los servidores públicos de carrera				
Año	Acciones de capacitación	Crecimiento anual en %	Servidores de carrera participantes	Crecimiento anual en %
2004	26,178		39,941	
2005	22,616	-13.6%	75,149	88.2%
2006	89,856	297.3%	85,449	13.7%
2007	38,385	-57.3%	102,385	19.8%
2008	7,106	-81.5%	179,254	75.1%
2009	47,695	571.2%	174,730	-2.5%
2010	36,503	-23.5%	186,768	6.9%
2011	45,060	23.4%	43,537	-76.7%
2012	49,561	10.0%	204,986	370.8%
2013	137,783	178.0%	44,709	-78.2%
2014	299,701	117.5%	191,612	328.6%
2015	132,693	-55.7%	81,515	-57.5%
2016	90,688	-31.7%	58,863	-27.8%
T.M.C. 2004-2016	10.0%		3.0%	

T.M.C. Tasa media de crecimiento anual.

Fuente: Elaborado con base en datos compilados de: México. Secretaría de la Función Pública. Informes de Labores de cada año.

Si tomamos en cuenta que a junio de 2016 los servidores de carrera en ejercicio ascienden a 30,807, y considerando que al menos dos cursos de 20 horas deben realizarse para cumplir con la capacitación a la que tienen derecho, se requieren al menos de 61,614 acciones al año. Los datos del cuadro 7 (p.91) indican un promedio anual de 78,755, es decir, un poco más de los requerimientos que en promedio establecen los mandatos legales.

Andrés Ortiz Bueno enlista algunas de las causas que desde su perspectiva inciden en los magros resultados que se presentan en la capacitación de los servidores de carrera:

- Limitaciones presupuestales de las dependencias.
- Desarticulación de instituciones y contenidos han hecho difícil de valorar el verdadero impacto de los cursos impartidos.
- Los programas de los cursos se encuentran disociados de las necesidades de las dependencias.

- Existe dificultad para ordenar las necesidades y demandas de capacitación.
- Como una solución para reducir costos, las dependencias han hecho uso de los sistemas de educación a distancia, pero esta forma de capacitación ha sido poco efectiva, entre otras razones porque los contenidos no se relacionan con los exámenes.
- Las evaluaciones del Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior A.C. no se corresponden con el diseño de los cursos de capacitación.
- En la práctica, estos cursos resultan disfuncionales y no contribuyen a un verdadero desarrollo humano (por más que así se llamen ahora las dependencias que realizan esta tarea).
- Además, el modelo de e-learning que ha elegido la SFP es de los más antiguos (es de primera generación). Es decir, los servidores reciben el material, lo estudian y presentan los exámenes. No existen formas de participación, interacción con los tutores, reuniones virtuales, grupos de discusión.
- Otras debilidades percibidas son las orientaciones y las recomendaciones de material de estudio que hace la SFP como son: libros desactualizados que tienen grandes diferencias en calidad, contenido y claridad. Estos libros, además, son muy difíciles de conseguir dada su antigüedad, y más que ser una orientación, confunden y resultan de poca ayuda.¹⁹³

En la problemática de capacitación de los servidores públicos de carrera, influyen algunas causas que se manifiestan en el presente y están rompiendo con los paradigmas clásicos de la relación entre empleo y educación: encauzarla para la práctica de los negocios privados o para mejoramiento del bienestar de las mayorías.

Como en todo proceso de capacitación, sin duda alguna confluyen ideologías. Aquellas basadas en el Marxismo y otras que intentan aplicar las ideas administrativas de países anglosajones de primer mundo. Prevalece la disyuntiva de qué enseñar a los funcionarios de carrera, en palabras de Omar Guerrero, "... la administración pública a la luz del pensamiento social clásico y humanístico con sus corrientes del pensamiento defensoras (hegelianismo y sansimonismo), o bien la

¹⁹³ ORTIZ BUENO, Andrés. "Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal". [En línea], Tesis Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 2013, pp. 96-97. Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2013/abril/509014670/509014670.pdf>.

administración pública de sus detractores (liberales y neoliberales) en el ejercicio del acto administrativo”.¹⁹⁴

Cuadro Estadístico No. 7	
Promedio de cursos por Servidor Público de Carrera	
Año	Cursos por año
2004	1
2005	0.30
2006	1
2007	0.37
2008	0.04
2009	0.27
2010	0.20
2011	1
2012	0.24
2013	3
2014	2
2015	2
2016	2

Fuente: elaborado con datos del Cuadro Estadístico 6

También se observa una falta de incentivos para mejorar el capital humano sobre todo de los nuevos aspirantes. Ello se debe a una “... triste paradoja: mientras más culto es un mexicano menos dinero gana. Un profesionista con posgrado egresado de la UNAM, incluso de universidades privadas, el año 2005 ganaba 24 mil pesos mensuales, pero en 2016 su poder adquisitivo había bajado a 14 mil pesos, una pérdida de 10 mil. En el caso de los titulados con licenciatura, en 2005 ganaban 11 mil 500 pesos y en 2016 sólo 7 mil 600”.¹⁹⁵

Esto nos hace suponer también que gran cúmulo de capital humano en un servidor de carrera, no necesariamente implica que pueda ganar más y ello sin duda puede restarle atractivo al SPC.

Igualmente los títulos universitarios no son garantía de personas con genio creativo. Esto implica que “... las organizaciones (públicas y privadas) están empezando a dejar de mirar los expedientes de calificaciones universitarias y están

¹⁹⁴ GUERRERO OROZCO, Omar. *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*. FCE. México. 2010. pp. 182-183.

¹⁹⁵ GALVÁN OCHOA, Enrique. Columna Dinero: Tragedia nacional: mientras más culto más pobre. *La Jornada*. Sección Opinión, Miércoles 21 de junio de 2017, p. 31. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/21/opinion/008o1eco>.

intentando fijarse, esta vez de verdad, en las habilidades. El mundo tecnológico tiene unas características particulares en las que las habilidades personales y los recursos que hay disponibles hacen que un título no marque la diferencia. Por eso, no es raro que algunas sociedades hayan iniciado programas para buscar esas 'habilidades personales'.¹⁹⁶

Una de las teorías acerca de la relación universidad—empleo, afirma que las Universidades sólo permiten señalar las personas con habilidades determinadas. Por lo que el problema de no coincidencia entre contenidos y competencias, no es un problema sólo de contenidos sino, sobre todo, es un problema de señalización. “Tradicionalmente, las universidades han sido un sistema para señalar gente, a la "gente adecuada". "Adecuada" para el tiempo, la sociedad y el equilibrio político de cada momento. Un concepto de lo adecuado que, muchas veces, choca frontalmente con nuestro sentido de lo adecuado”.¹⁹⁷

También se vislumbra una tendencia en términos de que el concepto de especialización por carreras, está desapareciendo y de hecho lo hará con las propias universidades. Ello debido a que la modalidad en línea permitirá que la “... educación realmente sea universal, accesible, y con un catálogo infinito de asignaturas y habilidades”.¹⁹⁸

Los problemas de capacitación en el SPC, también pueden estar relacionados con la falta de dinamismo para adaptarse a las nuevas competencias que hoy día se demandan, por ejemplo en el caso de las empresas: “la honestidad y el compromiso ético son las competencias más valoradas por los empleadores. Capacidad de aprendizaje y adaptación al cambio, habilidades interpersonales y comunicación, análisis y resolución de problemas, orientación a resultados, conocimientos técnicos de la profesión y habilidad para trabajar en entornos multiculturales y multidisciplinares, innovación y creatividad”.¹⁹⁹

Por las propias características del tipo de cursos que se imparten para los servidores de carrera, lejos estarán de poder convertirse en una nueva tendencia

¹⁹⁶ JIMÉNEZ, Javier . Los títulos universitarios están dejando de tener valor en Silicon Valley y este es el motivo. [En línea] 5 abril de 2017. Disponible en: <https://www.evernote.com/shard/s583/nl/102523619/9deb1d7e-a2e9-4933-9fc0-54e7894273ea>.

¹⁹⁷ *Ibíd.*

¹⁹⁸ Sin Autor. “El inminente fin de las universidades”. *Revista Proceso*, No 2093, 15 de diciembre de 2016.

¹⁹⁹ CASTILLO, Ángela. Universidad, ¿un modelo del pasado? *El Mundo*, 11 noviembre de 2016, disponible en: <http://www.elmundo.es/f5/campus/2016/11/30/583dda52e5fdeaf93a8b45a4.html>.

del futuro como la de "... generar un espacio en el que la gente con ganas sea capaz de desarrollar sus propias ideas".²⁰⁰

La capacitación, que hoy día se hace sólo por cumplir la exigencia de 40 horas al año, podría mejorarse y ser más interesante para ellos si se tomaran en cuenta tendencias como las señaladas, a saber: honestidad, adaptación al cambio, innovación y creatividad, principalmente.

4.2.2 Desarrollo

En materia de SPC, la idea del ascenso en una escala de puestos es sustituida por el concepto de desarrollo profesional. En efecto, el SPC tiene como uno de sus componentes el Subsistema de Desarrollo Profesional, el cual consiste de acuerdo con el artículo 13 de la LSPCAPF en:

III. Subsistema de Desarrollo Profesional. Contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema;

La trayectoria de desarrollo es una herramienta que beneficia al servidor público, equiparable con otras prestaciones como seguro médico, pago de días libres, aguinaldo.²⁰¹ Al mismo tiempo dicha trayectoria permite al empleador asegurar la permanencia de los mejores elementos, en el caso de la administración pública.

Esta trayectoria hace referencia al recorrido en distintos puestos de trabajo y actividades profesionales que desarrollan los individuos, derivadas de la formación recibida. Contempla la "sucesión de actividades de desarrollo que implican una educación formal e informal, una formación y una experiencia laboral idóneas que conducen al individuo a puestos de mayor jerarquía" Las trayectorias de desarrollo de cada individuo permiten conocer el bagaje de saberes, habilidades y destrezas adquiridas por el egresado o trabajador en el desarrollo de su vida profesional.²⁰²

²⁰⁰ CASTILLO, Ángela. Universidad, ¿un modelo del pasado? Op. Cit. p.7.

²⁰¹ Sin autor. La trayectoria de desarrollo profesional como Beneficio para Empleados. Marzo 9 de 2015. Disponible en: <http://www.brandonhall.com/blogs/career-path-development-employee-benefit/>.

²⁰² JIMÉNEZ VÁSQUEZ, Mariela Sonia. Tendencias y hallazgos en los estudios de trayectoria: una opción metodológica para clasificar el desarrollo laboral. [En línea], 6 de

Específicamente en materia del SPC, la trayectoria de desarrollo es la vía mediante la cual, cuando ya se forma parte del servicio profesional en la APF, se puede acceder a un cargo más acorde con las competencias del funcionario y mayores niveles de ingreso. En efecto, como se señala en la LSPCAPF:

Artículo 35.- Desarrollo Profesional es el proceso mediante el cual los servidores públicos de carrera con base en el mérito podrán ocupar plazas vacantes de igual o mayor jerarquía, en cualquier dependencia o en las entidades públicas y en las instituciones con las cuales exista convenio para tal propósito.

Así, cada servidor público de carrera, una vez ocupado su puesto, puede elaborar un plan de carrera, para seguir bien una trayectoria vertical o por especialidad, o una trayectoria horizontal o lateral; incluso combinando ambos tipos de recorridos. El plan de carrera muestra los deseos del servidor público de carrera por seguir mejorando, y es la base de la promesa de ascenso que la institución pública le otorga, con el fin de captar los mejores talentos para la dependencia.

“El Plan de Carrera permite a las empresas ser ágiles y flexibles con su Talento Humano a la hora de perder a un colaborador por renuncia o problemas que hagan prescindir de un colaborador, pues al quedar la plaza libre se puede tomar internamente a un colaborador experimentado y familiarizado con la empresa y su cultura, capaz de continuar el trabajo que el nuevo puesto demanda. Es útil también cuando por algún accidente o situaciones especiales como permisos por maternidad exijan que un colaborador se ausente temporalmente, puede fácilmente nombrar a alguien de confianza para cubrirlo mientras regresa, teniendo siempre personal capacitado y listo para asistir en emergencias”.²⁰³

El subsistema de Desarrollo Profesional aún no había iniciado funciones en el primer semestre del 2006 (casi 3 años después de vigencia de la LSPCAPF) debido a que se encontraban “... en etapa piloto la elaboración del registro de planes individuales de carrera, con sus respectivos proyectos individuales de desarrollo, así como las trayectorias de movilidad”.²⁰⁴

A partir de 2007 se registran los primeros funcionarios de carrera que presentan trayectorias y planes de carrera. Los datos que se pudieron recopilar para cada año, muestran resultados bastante exigüos. Por ejemplo, en 2013, cuando se

marzo de 2008, disponible en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412009000100001.

²⁰³. NAVASSI, Gabriel. Plan de carrera: la herramienta olvidada de la estrategia. [En línea] 5Consultores, 3 de julio de 2015. Disponible en: <http://www.5consultores.com/plancarrera/>.

²⁰⁴ Secretaría de la Función Pública. Informe de Labores 2005-2006. p. 12.

registra la mayor actividad de registro de Trayectorias y planes de desarrollo, que alcanzan cifras de 424 y 468, respectivamente, tan sólo permitieron 78 movimientos laterales o cambio de una persona a otro puesto, con base en sus intereses, su perfil profesional y las necesidades de las instituciones públicas. (Véase el Cuadro Estadístico 8)

Cuadro Estadístico No. 8 Datos sobre Trayectorias de Desarrollo en la APF				
	Número de Planes	Funcionarios de carrera sujetos al SPC de enlace hasta director general	Movimientos laterales	Trayectorias de ascenso y promoción
2007	–	29,344	–	–
2008	–	–	136	–
2009	–	–	226	–
2010	–	37,616	136	–
2011	–	36,028	264	–
2012	–	–	127	–
2013	424	35,245	78	468
2014	18	–	–	168
2015	–	–	–	–
2016	212	33,616	219	112

– significa dato no encontrado

Fuente: elaboración con base en los Informes de Labores de la Secretaría de la Función Pública, para los períodos señalados

Es decir, del 100% de intentos de los servidores de carrera por cambiar de puesto, lo lograron el 18.4% de los que presentaron plan de desarrollo, y sólo 16.7% de los que registraron trayectoria de desarrollo profesional.

Si comparamos las exiguas cifras de empleados que registran trayectorias y planes de desarrollo, respecto del total de funcionarios de carrera (de enlace a director general) que conforman para cada año el SPC en la APF de México, (ver Cuadro Estadístico 9 p. 96), se observa que en 2013 se alcanza el mayor registro con cifras arriba de 1%, y después decae la intención de cambiar de puesto, a niveles de menos de 1% del total de los servidores de carrera.

La propia naturaleza del SPC, consistente en que un servidor público de carrera lo ocupa para desarrollarse y profesionalizarse cada vez más en el mismo cargo, sin que ello se traduzca necesariamente en un ascenso con la consecuente mejora salarial, aparece como la principal causa por la que los servidores de carrera no solicitan movimientos verticales ni horizontales.

Cuadro Estadístico No. 9 Desarrollo Profesional en el SPC —Porcentajes respecto al total del SPC—			
	Número de Planes	Movimientos laterales	Trayectorias de ascenso y promoción
2007	—	—	—
2008	—	—	—
2009	—	—	—
2010	—	0.36%	—
2011	—	0.73%	—
2012	—	—	—
2013	1.2%	0.22%	1.3%
2014	—	—	—
2015	—	—	—
2016	0.6%	0.65%	0.3%

Fuente: Cuadro Estadístico No. 8

Ante la problemática de la precaria movilidad en el SPC, una solución en materia de desarrollo profesional que la SFP propone para los siguientes años es:

“... flexibilizar la movilidad de los servidores públicos de carrera con base en el mérito y la experiencia para permitir su promoción horizontal y vertical ligada al desarrollo de su carrera profesional. Lo anterior implica establecer mecanismos eficientes para la movilidad y promoción, fomentar la cobertura de vacantes por medio de movimientos laterales u ocupación temporal y proponer el establecimiento de concursos de promoción interna basada en el mérito. Ello posibilitará la aplicación de un desarrollo profesional con mayores posibilidades de instrumentación”.²⁰⁵

Es decir, parece que se intenta reducir al mínimo una de las características más positivas del SPC, el de captar al mejor servidor público sea externo o interno, propiciando ahora más movimientos laterales y concursos de promoción interna, a diferencia de las etapas iniciales en las que se privilegió siempre concursos por convocatoria abierta, de acuerdo con los siguientes artículos:

Artículo 22.- Reclutamiento es el proceso que permite al Sistema atraer aspirantes a ocupar un cargo en la Administración Pública con los perfiles y requisitos necesarios.

²⁰⁵ México. Secretaría de la Función Pública. Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016 -2018. *Diario Oficial de la Federación* 11 de febrero del 2016. p. 16.

Artículo 23.- El reclutamiento se llevará a cabo a través de convocatorias públicas abiertas para ocupar las plazas del primer nivel de ingreso al Sistema.

Este proceso dependerá de las necesidades institucionales de las dependencias para cada ejercicio fiscal de acuerdo al presupuesto autorizado. En caso de ausencia de plazas de este nivel en las dependencias, no se emitirá la convocatoria.

Previo al reclutamiento, la Secretaría organizará eventos de inducción para motivar el acercamiento de aspirantes al concurso anual.

Artículo 24.- El mecanismo de selección para ocupar las plazas que no sean de primer nivel de ingreso será desarrollado por el Comité de conformidad con los procedimientos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones relativas.

Artículo 25.- Los Comités deberán llevar a cabo el procedimiento de selección para ocupar cargos de nueva creación, mediante convocatorias públicas abiertas.

Artículo 26.- Cuando se trate de cubrir plazas vacantes distintas al primer nivel de ingreso, los Comités deberán emitir convocatoria pública abierta. Para la selección, además de los requisitos generales y perfiles de los cargos correspondientes, deberán considerarse la trayectoria, experiencia y los resultados de las evaluaciones de los servidores públicos de carrera.

Artículo 4 (transitorio) ...

Una vez publicado el Reglamento todos los cargos vacantes deberán ser asignados a través de concursos públicos y abiertos en tanto el Registro no opere en su totalidad. A partir del siguiente año fiscal a su publicación se convocarán en los términos de esta Ley los concursos a primer ingreso

Se pretende que para finales del 2018, en cada dependencia sujeta al SPC se logre que al menos un servidor de carrera obtenga su promoción a través del esquema de trayectoria de desarrollo. Es decir, alcanzar alrededor de 75 movimientos en ese año, equivalente a uno por dependencia y entidad pública sujetas al SPC, meta que se percibe factible de alcanzar. Todo ello con el objetivo de mantener el interés de los funcionarios en el mejoramiento de su desempeño y lograr que este mecanismo constituya una vía idónea para lograr su superación y crecimiento.

4.3. Perspectivas del Servicio Profesional de Carrera

La secuencia de hechos que dan una idea de la evolución del SPC en la APF es la siguiente:

- Abril de 2003: se publica en el diario oficial la LSPC en la APF.
- Octubre de 2003: la LSPC entra en vigor.
- Abril de 2004: se publica el primer reglamento de la LSPC.
- Septiembre de 2007: se publica el segundo reglamento de la LSPC con la experiencia obtenida tras 3 años de su aplicación.
- Septiembre de 2010: fecha que fue definida para registrar los puestos vacantes del SPC en las dependencias de la APF en el portal RHNET
- Junio de 2012: se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional 2013-2016 de Carrera en la APF.
- Febrero de 2016: se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional 2016-2018 de Carrera en la APF.
- Marzo de 2017: se presenta el Proyecto Ley de Profesionalización de la Administración Pública, que podría sustituir a la actual LSPCAPF.

El resultado de la operación del SPC es que al 30 de junio de 2017 se contaba con 31,574 puestos ocupados por funcionarios de carrera en la APF. Si a la cifra de 43,408 sujetos actualmente al SPC, le sumáramos todas aquellas plazas equiparables a los niveles que son de Enlace a Director General, que hoy en día son parte de la APF, estimadas en poco más de 73 mil, encontraríamos que hay un amplio margen de crecimiento para el SPC.

Sin embargo, administraciones públicas con un alto costo son un problema que afecta a la baja el nivel de crecimiento económico. El servicio de carrera o trabajo para toda la vida, si crece demasiado, puede impedir la reducción del tamaño de la burocracia, que en México ya escapa a la media de países con alto nivel de bienestar.

Si observamos el Cuadro Estadístico 12 (p. 120), en 2010 había 1,698,474 servidores públicos de la APF, que equivale a 1 empleado federal por cada 66 habitantes.²⁰⁶ Pero cuando se toma el total de los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) la cifra asciende a 5,158,582, lo cual representa una proporción de 1 por cada 21 habitantes. Este número contrasta con los casos de países como "... Alemania donde hay un empleado público por cada 29 habitantes y

²⁰⁶ Considerando que en 2010 la población total en México fue de 112,336,538, dato tomado de: México. INEGI: México en Cifras. [En línea] Indicadores de Población, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>.

en Francia, uno por cada 27 habitantes. Mientras, en España, la proporción es de uno por cada 36 habitantes”.²⁰⁷

En la gráfica 1 (p. 122) se observa que los servidores de carrera se agrupan, según datos del segundo semestre de 2016, en un 62% en funciones de fortalecimiento del poder del Estado como son: Hacienda 17%, Gobernación 10%; mientras que en la función social gubernamental: 13% desarrollo social, 13% educación y 9% medio ambiente.

Esto indica que una de las perspectivas en el mediano plazo, sería una gradual transición para dar mayor importancia a las funciones del gobierno relacionadas con el bienestar de las personas como son salud, donde las plazas de carrera para ocuparse publicadas en el período señalado apenas llegan al 2%.

Según la OCDE “una lista concreta de acciones de alto impacto que pueden ser implementadas en el corto plazo para mejorar los procesos de trámites son: Apertura de una empresa, Permiso de construcción, Registro de propiedad, Licitación y para mejorar el Acceso a la información y la transparencia regulatoria y la Eficiencia para la gestión de los trámites”.²⁰⁸A partir de ello, también se considera que las expectativas podrían centrarse en que se hagan esfuerzos por aumentar plazas de aquella parte del gobierno que tiene que ver con las funciones de alto impacto mencionadas para mejorar la competitividad de las actividades económicas de los gobernados.

Esa perspectiva es congruente con las medidas que la actual administración federal estableció para fortalecer “... la mejora regulatoria que consiste en la generación de normas claras, de trámites y servicios simplificados, así como de instituciones eficaces para su creación y aplicación, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y del óptimo funcionamiento de las actividades comerciales, industriales, productivas, de servicios y de desarrollo humano de la sociedad en su conjunto, lo que fomenta la competencia económica, facilita el desarrollo de negocios, incentiva la formalidad y estimula la actividad empresarial”.²⁰⁹

²⁰⁷ Datos tomados de Sin Autor. El trabajo de por vida de los funcionarios, a debate. Op. Cit.

²⁰⁸ OCDE. Secretaría de Economía. Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México. Edición 2012. Op. Cit. p. 11.

²⁰⁹ México: Secretaría de Economía. Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017.2018 de las dependencias centralizadas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*. 28 de marzo de 2017.

Bajo este panorama, se observa que la trayectoria de desarrollo no parece ser una opción muy utilizada por el funcionario de carrera para lograr mejores cargos. Basta con recordar que la categoría de servidores públicos de carrera titulares se logra a través de tres vías:

1. Concursos públicos y abiertos con fines de selección,
2. Mediante movimientos o trayectorias laterales de quienes ya son servidores públicos de carrera y acreditan las evaluaciones, a través de la certificación de sus capacidades y la evaluación de su desempeño.
3. Contratación temporal de 6 meses y con posibilidad, posterior, de acceder por concurso.

En los inicios del SPC la mayor parte del ingreso al servicio profesional de carrera²¹⁰ se logró mediante concurso (80%), de los cuales 60% fueron ganados por personal interno a cada dependencia, le siguió el reclutamiento temporal (6 meses) mediante el uso del artículo 34 de la LSPCAPF(19%) y, por último, a través de las escasísimas (1%) trayectorias laterales.

Sin embargo, siguiendo los cuadros 10 y 11 (p. 101), en 2013 el ingreso al SPC por concurso bajó al 28%, ganando terreno (55%) la contratación de manera temporal por artículo 34 de la LSPCAPF, y 17% por trayectorias laterales.

Ya para 2016, el 51% de los servidores de carrera ingresaron por artículo 34, 45% por concurso y sólo 4% por trayectoria temporal.

En esta tesitura, se prevé que los políticos privilegien el uso del artículo 34 de la LSPCAPF para nombrar a sus cuadros en cargos claves, sobre todo porque quedan muy pocas plazas en la APF (alrededor de 5,000) para dejar que sean ocupadas por personas internas o externas que no necesariamente responden a la línea del político en turno.

Disponible

en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477736&fecha=28/03/2017.

²¹⁰ El subsistema de ingreso opera de manera descentralizada a través del portal www.trabajaen.gob.mx, el cual proporciona herramientas para evaluar en línea las capacidades gerenciales y de visión de servicio público.

Cuadro Estadístico No. 10			
Tipos de Ingreso al SPC			
Año	Nombramientos temporales por artículo 34 de la LSPCAPF	Por concurso	Trayectorias
2005	457	1830	
2006	433	2904	
2007	1979	6065	
2008	4879	4133	
2009	1720	4078	
2010	1387	2887	
2011	1196	3328	
2012	1860	2078	
2013	1536	766	468
2014	1561	1530	168
2015	1038	1647	—
2016	1285	1126	112
Total	19331	32372	

Fuente: México. Secretaría de la Función Pública. Informes de Labores para cada período.

Cuadro Estadístico No. 11.				
Proporción por tipo de ingreso al SPC				
Año	Total de Ingresos al SPC	Nombramientos temporales artículo 34 de la LSPCAPF	Por concurso	Trayectorias
2005	2287	20%	80%	0%
2006	3337	—	—	—
2007	8044	—	—	—
2008	9012	—	—	—
2009	5798	—	—	—
2010	4274	—	—	—
2011	4524	—	—	—
2012	3938	—	—	—
2013	2770	55%	28%	17%
2014	3259	—	—	—
2015	2685	—	—	—
2016	2523	51%	45%	4%
Total	51703			

Fuente: Cuadro Estadístico 10

La creciente debilidad del ingreso por concurso abierto en igualdad de oportunidades para aspirantes internos y externos a la administración pública, parece que se acelerará en el futuro inmediato.

Esta afirmación se deriva de la propuesta que tiene la Secretaría de la Función Pública de un Proyecto Ley de Profesionalización de la Administración Pública,²¹¹ que propone en su artículo 9 transitorio: “se abroga la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal”.

En el proyecto destaca la desaparición del calificativo de Carrera, lo cual implica que el nuevo funcionario ya no aspira a mantenerse en el cargo de por vida, lo cual se considera un retroceso porque se elimina la especialización del trabajo público, mismo que es la fuente de la productividad en el gobierno.

Otro elemento a destacar del Proyecto comentado, es que el concurso abierto y público pasa a un tercer término como vía para seleccionar al personal profesional que requiere la administración pública.

El concurso se denominará Convocatoria Nacional de Ingreso, el cual sólo se aplicará en el rango de Enlace. Pero los mandos de mayor jerarquía como Jefes de Departamento, Subdirectores y Directores de Área, accederán mediante promoción como primera opción, o sea se elimina como instrumento primordial de ingreso, el concurso público y abierto.

Sólo en caso de no seleccionar a la persona idónea se aplicará la segunda vía de acceso que es la convocatoria pública en cualquiera de sus tres modalidades: cerrada, semi cerrada o abierta, de conformidad con lo que establezca el Reglamento.

Se considera así un retroceso en el proceso de seleccionar a los mejores, para los puestos o cargos en la APF. La propuesta de seleccionar ahora por promoción, o bien convocatorias públicas cerradas, indica el predominio de la clásica selección por amistad, amiguismo o compromiso, de funcionarios de nivel mediano alto.

²¹¹ Secretaría de la Función Pública y Red por la Rendición de Cuentas (RRC). Proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Documento de trabajo para participantes en el 1er. Encuentro Internacional Anticorrupción: hacia una nueva Ley de Profesionalización para el siglo XXI, 6-8 de marzo de 2017 realizado en la sede de la FLACSO – México Disponible en : https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224332/PROYECTO_DE_LEY_DE_PROFESIONALIZACION_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA.pdf.

Asimismo, se percibe una expectativa negativa para la ampliación del SPC hacia los demás niveles de gobierno estatal y municipal. Incluso en la CDMX existe una iniciativa para abrogar la ley de Servicio Público de Carrera de la Administración Pública local y en su lugar crear la ley del Servicio Profesional de Carrera de los Entes Públicos de la CDMX.

Jorge Romero, diputado de esa entidad federativa, señaló que “La ley actual es inoperante y no ha servido como instrumento para la profesionalización de los servidores públicos de la Administración Pública local, en gran medida por falta de herramientas efectivas para su implementación”. Entre las bondades de la nueva Iniciativa, continuó señalando el diputado Jorge Romero, se encuentran el seguimiento a la profesionalización, las alcaldías tendrán su propio Sistema Profesional de Carrera, fortalecer valores éticos y se le otorga a la Escuela de Administración Pública CDMX la facultad de modificar el contenido de sus cursos y programas para mejorar la capacitación a funcionarios.²¹²

Otro pendiente que enfrenta el SPC, es que aún se debe precisar su conceptualización, donde los operarios del servicio, los servidores públicos de carrera y aquellos que entrarán por esa vía a trabajar en la APF, tengan bien claro que el SPC es permanente y debe corresponder a la vocación de cada funcionario.

Sobre el particular se tiene una observación de la Auditoría Superior de la Federación, que a la letra dice:

“A 2014, la SFP no tenía definido formalmente el concepto de profesionalización. Los mecanismos establecidos para determinar que los servidores públicos cuentan con las actitudes, aptitudes y valores requeridos para el desempeño de sus funciones están dispersos en la normativa aplicable, y no se consolidan en un mecanismo para estos fines, lo que limita determinar si un servidor público está profesionalizado en términos de contar con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el puesto”.²¹³

Esto a pesar de los esfuerzos que dicha Secretaría realizó en el “Programa del Servicio Profesional de Carrera 2013-2018”, cuya publicación se

²¹² Asamblea Legislativa de la CDMX. Impulsa Romero Servicio Profesional de Carrera sin corrupción. [En línea] Noticias de la *Gaceta Parlamentaria*, 16 de mayo de 2017. Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-impulsa-romero-servicio-profesional-carrera-sin-corrupcion--32964.html>.

²¹³ México. Auditoría Superior de la Federación. Secretaría de la Función Pública Servicio Profesional de Carrera Auditoría de Desempeño: 14-0-27100-07-0056 GB-115 p. 9 disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0056_a.pdf.

realizó a finales de 2015, en la cual incorporaron el concepto de profesionalización, donde se le definió como: una "... estrategia principal, entendida ésta como la expectativa de obtener resultados crecientes, competencias y capacidades permanentemente actualizadas y servidores públicos satisfechos y orgullosos de serlo, como garantes de la continuidad de las políticas públicas y socios estratégicos para elevar la productividad, la competitividad y el desarrollo del país.²¹⁴

Si bien se considera que el servicio tiene un amplio campo para avanzar y mejorar sustancialmente, en el mediano plazo, ya que aún queda margen para aumentar los servidores de carrera, a pesar de las limitaciones presupuestales, sobre todo concentrando esfuerzos en plazas de alto impacto para la ciudadanía; parece hoy en día difícil que este modelo iniciado hace casi 15 años logre alcanzar su madurez y cumpla con los objetivos de elegir a los mejores servidores públicos, con conocimientos y capacidades idóneas para el cargo y evitar la designación política en los puestos clave de la APF.

Ello considerando las propuestas al respecto que contiene el Proyecto de Ley de Profesionalización de la Administración Pública Federal.

De esta manera, pareciera que estamos en el umbral de un eventual cambio en la dirección y objetivos plasmados en la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de 2003, que pudiera significar un retroceso de lo avanzado a lo largo de casi tres lustros, especialmente si se dejan de lado puntos nodales como la utilización privilegiada de la vía del concurso, preferentemente abierto y el énfasis en la profesionalización como medio para lograr mejores y más preparados servidores públicos.

En tanto se define el futuro del SPC en México, no debe descuidarse el uso indiscriminado e irrestricto del artículo 34, a efecto de que no se ocupe como medio para evadir el cumplimiento cabal de la LSPCAPF.

²¹⁴ México. SFP. Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2013 -2018, p. 23. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/51937/Propuesta_Programa_SPC_2013_2018_VER_FINAL_OCT_2015__ACEPTAUAJ_13112015_.pdf.

Conclusiones

Primera.- El Servicio Profesional de Carrera se conforma por un grupo de funcionarios de la Administración Pública Federal que ocupan posiciones de confianza, cuyo ingreso fue mediante concurso abierto, el cargo lo ocupan de manera permanente, son de alto nivel profesional y especializado.

Segunda.- Los integrantes del SPC presentan características particulares que, en la mayoría de los casos, no tienen el resto de funcionarios públicos de confianza, y son:

- Cuentan con incentivos suficientes, como estabilidad en el puesto y sueldos mejores que el promedio, factores que a su vez pueden contribuir a reducir la corrupción.
- Pueden dedicarse a las actividades para las cuales se han preparado, y cuentan con competencias innatas y aprendidas, que les permiten ejercer con dedicación, responsabilidad y lealtad las funciones que se les asignan.
- Tienen la opción de ir aumentando su capital humano, lo cual les respalda para conservar su puesto y eventualmente concursar por otra plaza de similar o mayor jerarquía; además de elevar su productividad y eficiencia.
- Se rigen con base en objetivos institucionales y atienden únicamente lo que les marca la ley.
- Se les exige neutralidad política, y la pueden ejercer porque no pueden ser removidos por diferencias políticas con sus superiores jerárquicos.

Tercera.- A junio de 2017, el SPC estaba constituido por 34,353 funcionarios públicos, lo que nos arroja una contratación promedio de 2,290 servidores de carrera por año de 2003 a 2017. Para tener un punto de comparación, el aumento del promedio anual de empleos públicos en el mismo período fue de 13,447 (5.6 veces mayor al aumento promedio del SPC), y el crecimiento de puestos en el sector privado fue de 425,578 (180 veces más que el del SPC).

Cuarta.- La cifra de servidores de carrera, equivalente apenas al 2% del total de empleados de la APF, es realmente baja y si bien no hay una fórmula para determinar cuál es el tamaño ideal del SPC para un país, parece conveniente que en México se duplique al menos. Para ello no sería necesario que se dedique muchos más recurso presupuestal, bastaría con usar los puestos actualmente vacantes, además de que plazas de niveles equiparables a las que contempla la LSPCAPF y actualmente ocupadas por libre designación u otros mecanismos, se integraran al catálogo de plazas sujetas al SPC.

El potencial de crecimiento del SPC resulta de la diferencia entre los 41,248 puestos sujetos a dicho servicio y los 31,574 ocupados, siendo ésta de 9,674 plazas disponibles, que equivalen al 23% del total.

Quinta.- De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI, de 2015, un 35% de la población se manifiesta insatisfecha con los servicios públicos que presta el gobierno federal; mientras que la insatisfacción general con los servicios básicos y bajo demanda que otorgan los tres niveles de gobierno es del orden de 56.5%; ello da cuenta del papel que puede jugar el SPC para modificar favorablemente la percepción ciudadana; toda vez que el objetivo último del servicio es elevar la calidad y eficacia de la Administración Pública.

Sexta.- Un SPC maduro, sólido y con personal de calidad y profesional puede constituirse en elemento fundamental para el desarrollo del país, tanto en lo económico como en lo social y político, toda vez que contribuye a fortalecer la legitimidad del gobierno ante los ciudadanos.

Séptima.- Hasta 2016, las contrataciones de servidores de carrera se concentraron (62%) en dependencias del gobierno federal relacionadas con la gobernabilidad: Hacienda, Gobernación y Desarrollo Social. Se percibe necesario que en el futuro se orienten mayormente a aquellas áreas que otorgan servicios más directos a la población, como salud y educación y en las denominadas funciones de alto impacto que buscan facilitar la actividad económica de los ciudadanos como: permisos de apertura de empresas y negocios, de construcción, registro de la propiedad, otorgamiento de patentes, entre otras.

Octava.- Se observan problemas en el Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades que pudieran incidir en la calidad de la capacitación, entre ellos: disminución de las instituciones educativas que imparten cursos, con lo cual se reduce el abanico de opciones; limitaciones presupuestarias; escaso interés de los miembros del SPC por tomar más de los dos cursos que se les exigen; así como discordancia entre las necesidades de capacitación y la oferta de cursos.

Novena.- A tres lustros de la puesta en marcha del SPC, no ha alcanzado su maduración y la población no percibe aún con nitidez los efectos positivos de la profesionalización de los servidores públicos. Para ello, uno de los factores que, desde mi perspectiva, ha influido más es el creciente uso de la excepción que contempla el artículo 34 de la LSPCAPF, para asignar de forma directa las plazas de carrera, en lugar del concurso abierto.

Décima.- Al mes de junio del 2016 habían ingresado al servicio mediante el artículo 34 alrededor de 2,668 servidores públicos considerados de confianza, cifra que representa 8.7% del total en operación. Solo en el período del 1 de enero al 30 de junio de ese año, 46% de los que ingresaron lo hicieron por la vía del concurso y el 54% restante al amparo del artículo 34. En paralelo se observa una tendencia a dejar en un segundo plano la captación de candidatos externos para priorizar la selección interna, lo que además de contravenir lo dispuesto en la LSPCAP, podría limitar a las instituciones para captar de la sociedad a los mejores administradores públicos.

Décima primera.- Se vislumbra un futuro incierto para el SPC tal y como lo conocemos, toda vez que a pesar del tiempo transcurrido y de los beneficios que indudablemente ha reportado tanto a los servidores públicos de confianza que pueden hoy conservar su puesto al margen de los relevos gubernamentales, como para los ciudadanos al contar con un cuerpo de funcionarios profesionales y capaces, siguen prevaleciendo prácticas que contravienen y deterioran su naturaleza y espíritu.

Adicionalmente, la presentación en marzo de 2017 de un Proyecto Ley de Profesionalización de la Administración Pública, que vendría a sustituir la actual ley en vigor, y no iniciativas de reforma dirigidas a actualizar o perfeccionar el modelo existente, son indicadores de que hay corrientes que pretenden dar un golpe de timón, particularmente por la desaparición del calificativo Carrera y al desplazamiento a un plano secundario del concurso público y abierto como vía privilegiada para seleccionar al personal requerido por la administración pública. De igual forma, no se vislumbra en el texto de referencia que exista la intención de extender el SPC a otros niveles de la AP, al menos en el corto plazo.

Mesografía

Bibliografía

AGUILAR, Luis F, (Compilador), *Profesionalización del servicio público en México: hacia la innovación y la democracia*, Memorias, Universidad Iberoamericana, México, 2003.

ALFARO CASTELLANOS, Melida Del Carmen, *Administración de personal*, México, Red Tercer Milenio S.C, 2012.

AMARO GUZMÁN, Raymundo, *Derecho y Práctica de la Función Pública*, Oficina Nacional de Administración de Personal, Santo Domingo, República Dominicana 1996.

ARMENTA, Luís, *Modelo Trans-Universal del Derecho y el Estado*, tercera edición, Porrúa, México, 2006.

BECKER, Gary S, *El capital humano, Un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*, Alianza, España, 1983.

BOZEMAN, Barry (Coordinador) *La Gestión Estatal su Situación Actual*, FCE, México, 1998.

CASTILLO, Rita del Carmen, *Desarrollo del Capital Humano en las Organizaciones*, Red Tercer Milenio, México, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto, *Administración de recursos humanos, El capital humano de las organizaciones*, McGraw-Hill, México, 2007.

CEJUDO, Guillermo, *Enfoques de política pública*, Primera reimpresión, CIDE, México, 2013.

DÁVILA, Francisco, *Convergencia y diversidad de las políticas económicas nacionales ante un mundo globalizado; El Caso de México*, México Transición Económica y Comercio Exterior, Bancomext-FCE, México, 1999.

DESTINOBLÉS, André Gérald, *El capital humano en las teorías del crecimiento económico*, Editorial Norma, España, 2000.

DUHALT KRAUSS, Miguel, *La Administración de Personal en el Sector Público, Un enfoque sistémico*, INAP, México, 1972.

FELGUERAS, Ignacio, *El capital humano en la teoría económica: Orígenes y Evolución*, Instituto de Análisis Económico y Empresarial de Andalucía, Colección Economía, Volumen: 2, Andalucía, 2008.

GUERRERO OROZCO, Omar, *La Administración Pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

HA-JOON, Chang, *El Papel del Estado en el Cambio Económico*, Planeta mexicana, Colección Ariel-Economía, México, 1996.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, “La profesionalización de la administración pública en México” *Dilemas y perspectivas*, INAP, España, 2003.

MERINO, Mauricio, *Problemas, decisiones y soluciones, Enfoques de política pública*, Primera Reimpresión, CIDE, México, 2013.

MERTON, Robert, *Teoría y Estructura Sociales*, FCE, México, 1964.

PERRENOUD, Philippe, *Diez nuevas competencias para enseñar, Invitación al viaje*, Graó, Biblioteca de Aula No, 196, España, 2004.

QUINN, Robert, et. al, *Maestría en la gestión de organizaciones, Un modelo de gestión de Competencias*, Argentina, Ediciones Díaz Santos, 1994.

REYES HEROLES, Federico; *Memorial del Mañana*, Taurus, México, 1999.

SAY, Jean Baptiste, *A treatise on political economy, Reports of economic classics*, Augustus M. Kelley Ed, EUA, 1964.

SMITH, Adam, *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Trad. Gabriel Franco, FCE, México, 1997.

TOBÓN, Sergio, *Aspectos básicos de la formación basada en competencias*, Talca: Proyecto Mecesup, Argentina, 2006

Hemerografía

BORÓN, Atilio, “La crisis norteamericana y la racionalidad neoconservadora”, CIDE, *Cuadernos Semestrales*, No. 9, México, 1981.

GARRIDO TREJO, Cassandra, "La educación desde la teoría del capital humano," *EDUCERE*, Año 11, N° 36, Colombia, Enero-Febrero-Marzo 2007.

GUERRERO OROZCO, Omar, (2007), "El servicio profesional de carrera en México y sus problemas de formación académica," En *Revista Buen Gobierno* núm, 2 abril-junio de 2007.

HOFMANN, Andrés, "El servicio profesional de carrera y su marcha hacia el final del sexenio, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, Vol. III, núm. 5, Primer semestre de 2006.

KATZ, R, *Skills of an effective administrator*, *Harvard Business Review*, issue 1, Estados Unidos, 1974.

MARTÍNEZ, Bernabé, "Evaluación del uso de competencias laborales en la industria de la construcción del Distrito Federal", Facultad de Economía, UNAM, *Economía Informa* Núm. 379, marzo-abril, 2013.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, "Alcances y resultados del servicio profesional de carrera en México," CIDE, *Gestión y Política Pública*, Número 2, México, julio-diciembre de 2006.

MARTÍNEZ PUÓN, Rafael, "Cinco mitos sobre el servicio profesional de carrera en México", *Revista de Ciencias Sociales*, UAEMex, núm. 48, septiembre-diciembre 2008.

MOYADO ESTRADA, Francisco, "Control Administrativo y Fiscalización en la Administración Pública Federal," *Revista de Administración Pública* Vol. L No. 2 marzo-abril de 2015 disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap137.pdf>

S/A, "El inminente fin de las universidades", *Revista Proceso*, No 2093, 15 diciembre de 2016, México.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917, Texto vigente, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 2017.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, 10 de abril de 2003.

DICTAMEN de las Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, Primera Lectura respecto a la minuta con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 8 y se deroga el inciso a) del artículo 5 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal, de fecha 21 de noviembre del 2012, Publicado por el Senado de la República, en GACETA: LXII/1PPO-57/38218 el jueves 22 de noviembre de 2012, consultado el 2 de septiembre del 2017 en: http://infosen.senado.gob.mx/sqsp/gaceta/62/1/2012-11-22-1/assets/documentos/Dict_Gober_servicio_prof_carrera.pdf.

REGLAMENTO de la Ley Del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, Texto vigente, Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación, 6 de septiembre de 2007.

REGLAMENTO Interior de la Secretaría de la Función Pública, Diario Oficial de la Federación, 15 de abril de 2009.

REGLAMENTO de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco, Capítulo II De La Judicatura, Artículo V, Base III. Disponible en: http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/reglamento_de_la_ley_organica_del_poder_judicial_del_estado.pdf.

NORMA para la capacitación de los servidores públicos, DOF del 2 de mayo del 2005, [En línea] disponible en : http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2035203&fecha=02/05/2005.

ACUERDO General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, Diario Oficial de la Federación, 3 de octubre de 2006.

ACUERDO por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018,” Diario Oficial de la Federación, 11 de febrero de 2016.

ACUERDO por el que se da a conocer el Programa para el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal 2016-2018.

Cibergrafía

ASAMBLEA LEGISLATIVA de la CDMX, Impulsa Romero Servicio Profesional de Carrera sin corrupción, [En línea] Noticias de la Gaceta Parlamentaria, 16 de mayo de 2017, Disponible en <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-impulsa-romero-servicio-profesional-carrera-sin-corrupcion--32964.html>.

BUSCAGLIA, Edgardo, “Deficiencias principales en los sistemas de justicia: propuestas de medidas correctoras,” Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2199/7.pdf>.

CALVO BARRERA, “El Servicio Civil de Carrera en el poder legislativo guerrerense.” En línea, disponible en: [www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../\\$FILE/7.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/.../$FILE/7.pdf).

CARDONA ACEVEDO, Marleny, Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral, Semillero de Investigación en Economía de EAFIT –SIEDE disponible en <http://bit.ly/2nbUoFD>.

CASTILLO, Ángela, “Universidad, ¿un modelo del pasado?” *El Mundo*, 11 noviembre de 2016, España disponible en: <http://www.elmundo.es/f5/campus/2016/11/30/583dda52e5fdeaf93a8b45a4.html>.

CÁZARES ALVARADO, Angelica, La profesionalización del servidor público, a través del servicio civil de carrera, un asunto pendiente, Universidad de Guadalajara. Sincronía. Revista electrónica de Filosofía y Letras. <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cazares05.htm>.

DEFINICION.COM “Definición de capital humano,” disponible en: www.definicion.com.mx/capitalhumano.htm.

DI SANTI, Matías, “¿Mucho o poco? “El dilema del empleo público en la Argentina,” 03 julio, 2015 disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/mucho-o-poco-el-dilema-del-empleo-publico-en-la-argentina/>.

DUSSAUGE LAGUNA, Mauricio I, “Sobre la pertinencia del servicio profesional de carrera en México,” *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 4, octubre-diciembre de 2005, pp. 761-794 El Colegio de México, A.C. Consultado el 12 de noviembre de 2016 en <http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177008.pdf>.

ECONOMÍA. OPINIÓN, El empleo público y el privado, ¿Por qué no es lo mismo para la economía? [En línea], *El Economista Diario*, 14 de noviembre de 2014, Disponible en: <http://www.economista.com.ar/2014-11-el-empleo-publico-y-el-privado/>.

ERNST & YOUNG CONSULTORES, Manual del Director de Recursos Humanos, Gestión por Competencias, Disponible en: <https://formaciónhumana.files.wordpress.com/2008/06/competencias.pdf>.

GAMBOA MONTEJANO, Claudia, "Administración Pública Federal," Cámara de Diputados LX Legislatura [Consultado 6 abril 2017] p. 4, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-11-07.pdf>.

GALVÁN OCHOA, Enrique, Columna Dinero: "Tragedia nacional: mientras más culto más pobre", *La Jornada*, Sección Opinión, Miércoles 21 de junio de 2017, p. 31, Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/06/21/opinion/008o1eco>.

GARCÍA, Jorge, "La Carrera Judicial", UNAM, Disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/239/art/art2.pdf>.

GÓMEZ, Cipriano, Carrera Judicial, Consejos de la Judicatura y Escuelas Judiciales, Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1624/10.pdf>.

GUERRERO OROZCO, Omar, *La Política y la Administración Pública, Tomo III Servicio Civil de Carrera en México, Origen y Evolución*, Consultado 11 de octubre de 2016 de http://www.omarguerrero.org/articulos/Servicio_civil.pdf.

GUERRERO OROZCO, Omar, *Teoría administrativa del estado*, Universidad Nacional Autónoma de México Disponible en: <http://www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf>.

GUZMÁN GORDILLO, José Luis, "Profesionalización del servidor público en México: un estudio de caso del Municipio de las Margaritas 1999-2003," [En línea], Tesis Maestría en Ciencias con especialidad en Administración Pública, ESCA del Instituto Politécnico Nacional p. 118 [Consultado 19 abril 2017] disponible en: http://tesis.ipn.mx/jspui/bitstream/123456789/2053/1/496_2004_ESCA-ST_MAESTRIA_Guzman_Gordillo.pdf.

INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, [En línea], Cuadro 2.15 disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/encig/2015/default.html>

INEGI, Estadísticas Históricas de México, [En línea] Cuadro estadístico 5.9 Población ocupada por gran división de actividad económica Años censales seleccionados de 1790 a 1990, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/ehm2014.exe/C1050090>.

ITAM, Estrategias actuales para la educación virtual de funcionarios públicos, [En línea], Disponible en http://www.cca.org.mx/funcionarios/CLAD/htm/02_zonas/02_mexico/p_06.htm.

INEGI: México en Cifras, Indicadores de Población, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/>.

JIMÉNEZ, Javier, Los títulos universitarios están dejando de tener valor en Silicon Valley y este es el motivo, 5 abril de 2017, Disponible en: <https://www.evernote.com/shard/s583/nl/102523619/9deb1d7e-a2e9-4933-9fc0-54e7894273ea>.

JIMÉNEZ VÁSQUEZ, Mariela Sonia. Tendencias y hallazgos en los estudios de trayectoria: una opción metodológica para clasificar el desarrollo laboral. 6 de marzo de 2008, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-40412009000100001.

LUGO DÁVILA, Aida Alicia, La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio profesional de carrera, (Tesis Doctoral), Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, España, 2003 disponible en: <http://eprints.ucm.es/22830/1/T34729.pdf>.

MÉXICO, Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública Servicio Profesional de Carrera Auditoría de Desempeño: 14-0-27100-07-0056 GB-115 p. 9 disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0056a.pdf.

MÉXICO. LXII Legislatura, “Se pronuncian diputados a favor de Reformar la Ley del Servicio Profesional de Carrera,” [En línea] Comunicación Social de la H. Cámara de Diputados Boletín N° 2888 disponible en: <http://bit.ly/2oLNGaE>.

MÉXICO, H. Cámara de Diputados, “Los cuatro Tigres o Dragones Asiáticos,” [En línea] Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicios de Investigación y Análisis Subdirección de Política Exterior, Agosto del 2010, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-11-10.pdf>.

MÉXICO: Secretaría de Economía, Lineamientos de los Programas de Mejora Regulatoria 2017-2018 de las dependencias centralizadas y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 28 de marzo de 2017, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5477736&fecha=28/03/2017.

MÉXICO, Secretaría de la Función Pública, RHNET Sistema de Registro de Recursos Humanos en red, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, Disponible en <http://www.usp.funcionpublica.gob.mx/html/rhnet.html>.

MONTANÉ MOROYORQUI, Amelia Elizabeth, Panorama del servicio profesional de carrera en la legislación mexicana, Disponible en <http://bit.ly/2nBqclC>.

MUÑOZ RÍOS, Patricia, “Cuanto más preparado un trabajador, más probabilidad de ser desempleado: Manpower,” [En línea], *La Jornada*, lunes 17 de abril de 2017, Sección Política, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2017/04/17/politica/014n1pol>.

MURRAY Mc.GREGOR, Douglas, “La teoría X Y”, Disponible en http://materiales.untrefvirtual.edu.ar/documentos_extras/1075_Fundamentos_de_estrategia_organizacional/08_Teoria_de_la_organizacion.pdf.

NAVASSI, Gabriel, Plan de carrera: la herramienta olvidada de la estrategia, *5Consultores*, 3 de julio de 2015, Disponible en: <http://www.5consultores.com/plancarrera/>.

OLMEDO, Raúl, “La modernización contraproducente de la administración pública municipal,” [En línea], *Revista de Administración Pública* 2009 No. 119 Volumen LI, No. 1, Tomo II p. 342 disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/119/pr/pr4.pdf>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Expertos en Administración Pública, *MDGD Civil Service Reform*, Paper, United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN) en www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan001183.pdf.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE), Guía para mejorar la calidad regulatoria de trámites estatales y municipales e impulsar la competitividad de México, [En línea] Edición conjunta con México, Secretaría de Economía, 2012, disponible en: [https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20\(2012\)%20Guia%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf](https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OCDE%20(2012)%20Guia%20mejora%20tramites%20estatales%20y%20municipales.pdf).

ORTIZ BUENO, Andrés, “Evaluación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal,” [En línea], Tesis de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM 2013, Disponible en: <http://132.248.9.195/ptd2013/abril/509014670/509014670.pdf>.

PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, “Historia del Consejo de la Judicatura,” Disponible en <https://www.pjenl.gob.mx/ConJud/historia-consejo-judicatura.asp>.

Proyecto Ley de Profesionalización de la Administración Pública Documento de trabajo para participantes en el 1er, Encuentro Internacional Anticorrupción: hacia una nueva Ley de Profesionalización para el siglo XXI, 6-8 de marzo de 2017 realizado en la sede de la FLACSO–México Disponible en : https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/224332/PROYECTO_DE_LEY_DE_PROFESIONALIZACION_DE_LA_ADMINISTRACION_PUBLICA.pdf.

RETA MARTÍNEZ, Carlos, “Notas sobre corrupción y ética: una perspectiva desde la administración pública,” [En línea] Revista de Administración Pública No, (2015) Volumen LI, No. 1, Tomo II pp. 1333 y 1334 disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap137.pdf>.

RIVAS TOVAR, Luis Arturo, et. al. “Diagnóstico del sistema profesional de carrera y certificación de competencias gerenciales de los servidores públicos en México,” *Estudios Gerenciales* Núm. 29 2013, Disponible en: www.elsevier.es/estudios_gerenciales.

ROSAGEL, Shaila, “EPN prefiere amigos a profesionales aunque le queden mal: politólogos,” [En línea] *Sin embargo* septiembre 11, 2016, Disponible en: <http://www.sinembargo.mx/11-09-2016/3090733>.

RUIZ ROJAS, Paola Andrea, Las Habilidades Gerenciales y su Importancia en la Dirección Empresarial, Revista M&M recuperado de: http://www.revista-mm.com/ediciones/rev78/admin_habilidades.pdf.

S/A, “El trabajo de por vida de los funcionarios, a debate,” [En línea], *lainformacion.com* 12 octubre 2014, sección Mano de Obra y Empleados, disponible en: http://www.lainformacion.com/espana/el-trabajo-de-por-vida-de-los-funcionarios-a-debate_P9C3U7bxo1WMrkEZ7WI5W5/.

S/A. “La trayectoria de desarrollo profesional como Beneficio para Empleados”, Marzo 9 de 2015, Disponible en: <http://www.brandonhall.com/blogs/career-path-development-employee-benefit/>.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA NACIONAL, Censo de funcionarios y empleados públicos, [En línea], Dirección General de Estadística, al 30 de noviembre de 1930, México 1930 p. 12, disponible en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1290/702825415778-1/702825415778-1_1.pdf.

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, “Primer seminario Franco Mexicano de Profesionalización y Servicio Civil de Carrera Municipal celebrado en Pátzcuaro, Michoacán en el 2005.

SHyCP, Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal, Disponible en:

http://www.hacienda.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/SCG_2013/manual%20SPF/doc/capituloiii/mp3a01.pdf.

STEIN, Ernesto, et. al. (Coordinadores), La política de las políticas públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006, p. 72, Disponible en: <http://bit.ly/2pi8K9M>.

TAMAYO SÁEZ, Manuel, “Capítulo 11: el Análisis de las Políticas Públicas, En Bañón Rafael y Ernesto Carrillo (comps.), La nueva Administración Pública, Editorial Alianza, España, 1997, Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/44459469_La_nueva_administracion_publica_Rafael_Banon_y_Ernesto_Carrillo_comps.

TREJO FUENTES, Saúl. “Teoría del desarrollo organizacional,” Disponible en www.gestiopolis.com/teoria-desarrollo-organizacional/.

URIBELIVER. “Servicio civil de carrera,” [Entrada de Blog] marzo del 2010, Consultado el 24 marzo 2007, Recuperado de <http://uribelivier.blogspot.mx/2010/03/diferencia-entre-el-servicio.html>.

VON BERTALANFFY, Ludwig, “Teoría General de los Sistemas”, Disponible en: <http://suang.com.ar/web/wp-content/uploads/2009/07/tgsbertalanffy.pdf>.

OTRAS FUENTES

BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación, INAP, México, 1997.

FÓCIL, Mario Alberto, El Servicio Profesional de Carrera en México: las implicaciones en la operación del nuevo modelo de la administración del personal público, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 de octubre de 2003.

MÉXICO, Secretaría de la Función Pública, “Informe a la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión respecto al Servicio Profesional de Carrera,” Agosto de 2012.

MÉXICO, Secretaría de la Función Pública, Tercer Informe de Labores 2014-2015, 1 de septiembre de 2015.

MÉXICO, Secretaría de la Función Pública, Quinto Informe de Labores 2016-2017, 11 de septiembre de 2017.

MÉXICO, Secretaría de la Función Pública, Quinto Informe de Labores 2016-2017, 1 de septiembre de 2017.

MÉXICO, Secretaría de Educación Pública, Administración y Gestión Pública, [En línea], Universidad Abierta y a Distancia de México, Disponible en: <https://www.unadmexico.mx/portal2/index.php/licenciaturas/administracion-en-gestion-publica>.

REAL ACADEMIA DE LA LENGUA, Diccionario de la Lengua Española, Consultado el 12 de febrero de 2017 en <http://dle.rae.es/?id=G6OA7rM>.

SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO, Proyecto para la Instauración del Servicio Civil de Carrera en México, Documentos de la Comisión Intersecretarial del Servicio, Civil, Archivo del Congreso de la Unión.

Anexo A: Estadísticas y Gráficos

CUADRO ESTADÍSTICO No. 12

Puestos de trabajo 2003-2015

Unidad de medida: Número de personas

Año	Sector público Total	Gobierno general Total	Gobierno central Total	Gobierno federal	Organismos descentralizados	Gobierno o estatal Total	Gobierno de la Ciudad de México	Gobiernos de los estados	Gobierno local Municipios	Seguridad social	Total economía	Empresas públicas Total	Sector privado
2003	4838321	4371093	953400	751048	202352	2387172	217505	2169667	543513	487008	34244084	467228	29405763
2004	4846822	4383151	923052	721676	201376	2421292	221213	2200079	545997	492810	35608452	463671	30761630
2005	4893036	4426706	928061	723171	204890	2461364	221350	2240014	547485	489796	35847430	466330	30954394
2006	4949586	4475803	948620	748930	199690	2481181	225366	2255815	552212	493790	37233961	473783	32284375
2007	5016087	4538350	959520	749031	210489	2506567	226890	2279677	555287	516976	37917304	477737	32901217
2008	5092745	4609333	984530	768892	215638	2537338	229821	2307517	563602	523863	38486251	483412	33393506
2009	5132130	4658676	1003801	791555	212246	2554151	231038	2323113	569994	530730	37096909	473454	31964779
2010	5158582	4706767	1003064	790722	212342	2582480	232796	2349684	574225	546998	37636192	451815	32477610
2011	5199151	4739053	1011949	796737	215212	2600603	234628	2365975	575280	551221	38171733	460098	32972582
2012	5283771	4817550	1061422	842453	218969	2613611	235188	2378423	576854	565663	39261219	466221	33977448
2013	5289553	4825060	1054882	832701	222181	2628191	236821	2391370	578466	563521	39021083	464493	33731530
2014	5345426	4882648	1098485	874224	224261	2636994	237570	2399424	580307	568862	39435933	462778	34090507
2015p	5395912	4944469	1141104	912411	228693	2644822	237885	2406937	583244	575299	39908608	451443	34512695

Cifras preliminares: p/ A partir de 2015

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Cuadro Estadístico No. 13

NÚMERO DE PUESTOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. INSTITUCIONES SUJETAS AL SPC POR SECTOR
(Número de Plazas)

Ramo	Sectores	Puestos de Estructura ^{1/}											Porcentaje %
		Secretario	Subsecretario	Oficial Mayor ^{2/}	Titular de Unidad	Director General	Director General Adjunto	Director de Área	Subdirector	Jefe de Departamento	Enlace	Total	
	TOTAL	15	60	24	188	812	1,372	4,240	11,105	12,367	13,512	43,695	
	Porcentajes %	0.0	0.1	0.1	0.4	1.9	3.1	9.7	25.4	28.3	30.9	100.0	100.0
04	Secretaría de Gobernación	1	7	1	23	61	172	451	919	1,424	1,785	4,844	11.1
06	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1	7	2	48	97	273	623	1,261	1,250	682	4,244	9.7
08	Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación	1	3	1	5	49	99	286	1,102	795	2,861	5,202	11.9
09	Secretaría de Comunicaciones y Transportes ^{4/}	1	3	1	6	61	94	318	811	1,299	1,925	4,519	10.3
10	Secretaría de Economía	1	4	3	12	54	97	290	617	557	224	1,859	4.3
11	Secretaría de Educación Pública ^{3/}	1	6	1	7	69	118	430	1,048	2,032	63	3,775	8.6
12	Secretaría de Salud	1	3	6	7	52	44	257	446	478	142	1,436	3.3
14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1	4	1	8	102	54	124	745	866	1,754	3,659	8.4
15	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	5	1	7	40	47	198	325	236	377	1,237	2.8
16	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	3	3	24	90	142	484	2,602	2,300	2,437	8,086	18.5
18	Secretaría de Energía	1	3	1	5	28	47	136	165	158	142	686	1.6
20	Secretaría de Desarrollo Social	1	3	1	9	60	64	287	504	609	708	2,246	5.1
21	Secretaría de Turismo	1	3	1	4	19	25	72	99	55	103	382	0.9
27	Secretaría de la Función Pública	1	3	1	23	18	85	260	431	270	278	1,370	3.1
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1	3	0	0	12	11	24	30	38	31	150	0.3

FUENTE: Subsecretaría de la Función Pública. Sistema RHNet

Cuadro Estadístico No. 14

NUMERO DE PUESTOS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. INSTITUCIONES SUJETAS AL SPC POR SECTOR
(Número de Plazas)

Ramo	Sectores	Puestos de Estructura ^{1/}											Porcentaje %
		Secretario	Subsecretario	Oficial Mayor ^{2/}	Titular de Unidad	Director General	Director General Adjunto	Director de Área	Subdirector	Jefe de Departamento	Enlace	Total	
TOTAL		16	59	24	190	814	1,266	4,191	10,253	11,881	12,843	41,537	
Porcentajes %		0.0	0.1	0.1	0.5	2.0	3.0	10.1	24.7	28.6	30.9	100.0	100.3
04	Secretaría de Gobernación	1	7	1	21	62	175	455	910	1,463	1,814	4,909	11.1
06	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1	8	2	54	107	161	648	1,299	1,306	711	4,297	9.7
08	Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación	1	3	1	5	49	95	272	1,033	744	2,624	4,827	11.9
09	Secretaría de Comunicaciones y Transportes ^{4/}	1	3	1	7	61	94	312	754	1,204	1,818	4,255	10.3
10	Secretaría de Economía	1	5	2	11	44	94	226	438	471	120	1,412	4.3
11	Secretaría de Educación Pública ^{3/}	1	5	1	5	56	109	377	836	1,723	60	3,173	8.6
12	Secretaría de Salud	1	3	6	7	52	44	257	442	482	137	1,431	3.3
14	Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1	4	1	8	102	54	113	587	712	1,462	3,044	8.4
15	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	3	1	5	27	48	198	245	286	328	1,142	2.8
16	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	3	3	24	90	139	415	2,135	1,812	2,381	7,003	18.5
18	Secretaría de Energía	1	3	1	6	29	59	152	196	201	169	817	1.6
20	Secretaría de Desarrollo Social	1	3	2	8	68	64	338	600	756	798	2,638	5.1
21	Secretaría de Turismo	1	3	1	3	20	25	72	90	65	97	377	0.9
27	Secretaría de la Función Pública	1	3	1	24	23	85	280	484	289	290	1,480	3.1
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	1	3	0	0	12	11	24	30	38	31	150	0.3
48	Secretaría de cultura	1	0	0	2	12	9	52	174	329	3	582	0.3

FUENTE: Subsecretaría de la Función Pública. Sistema RHNet

Cuadro Estadístico No. 15

SERVIDORES PÚBLICOS CON PUESTO REPORTADOS EN EL REGISTRO DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL (RUSP)
POR AÑO Y POR MES

MES	AÑO 1/											
	2007	2008	2009	2010 2/	2011	2012	2013	2014	2015	2016		
ENERO	1,305,427	1,177,393	1,257,359	708,292	1,298,094	1,393,150	1,597,561	1,515,261	1,623,390	1,275,860		
FEBRERO	1,314,261	1,198,402	1,335,611	689,798	1,316,053	1,517,641	1,528,183	1,513,638	1,565,492	1,278,831		
MARZO	1,292,029	1,185,764	1,284,980	661,617	1,302,155	1,512,283	1,562,790	1,518,577	1,572,385	1,279,963		
ABRIL	1,296,772	1,155,809	1,378,808	683,301	1,315,977	1,521,848	1,587,504	1,512,935	1,571,286	1,280,280		
MAYO	1,322,681	1,430,321	1,135,639	780,584	1,306,101	1,534,658	1,515,491	1,649,992	1,602,098	1,292,448		
JUNIO	1,113,335	1,366,326	1,314,527	803,415	1,328,917	1,530,980	1,542,981	1,605,673	1,631,823	1,300,361		
JULIO	1,283,392	1,295,283	1,389,335	805,316	1,412,381	1,596,251	1,527,870	1,605,174	1,307,175			
AGOSTO	1,291,517	1,401,090	1,319,776	783,092	1,466,621	1,325,291	1,535,089	1,638,344	1,301,804			
SEPTIEMBRE	1,114,238	1,244,115	1,338,607	771,784	1,519,189	1,615,046	1,531,404	1,621,691	1,303,564			
OCTUBRE	1,297,684	1,282,188	1,295,900	1,045,532	1,523,908	1,577,883	1,548,911	1,660,355	1,308,882			
NOVIEMBRE	1,323,005	1,318,901	1,271,460	1,057,477	1,520,586	1,593,279	1,574,526	1,676,675	1,326,614			
DICIEMBRE	1,148,564	1,313,769	1,238,596	1,062,992	1,539,777	1,546,509	1,546,534	1,641,497	1,309,774			

FUENTE: RUSP - Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

1/ La información a partir del 2010 es quincenal.

2/ El 14 de diciembre del 2010 se publica la Norma del Padrón de sujetos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial en las instituciones del Gobierno Federal integrada a los procesos de operación del RUSP.

3/ La información correspondiente de julio de 2015 a junio de 2016, ya no consideran las instituciones de PEMEX ni su SUBSIDIARIOS, CFE ni la COFECE, ya que son instituciones autónomas o empresas productivas del estado.

4/ Se contempla personal contratado bajo el régimen de Honorarios

Cuadro Estadístico No. 16

SERVIDORES PÚBLICOS CON PUESTO REPORTADOS EN EL REGISTRO DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL (RUSP)
POR AÑO Y POR MES

MES	AÑO ^{1/}											
	2008	2009	2010 2/	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017		
ENERO	1,177,393	1,257,359	708,292	1,298,094	1,393,150	1,597,561	1,515,261	1,623,390	1,275,860	1,270,256		
FEBRERO	1,198,402	1,335,611	689,798	1,316,053	1,517,641	1,528,183	1,513,638	1,565,492	1,278,831	1,280,547		
MARZO	1,185,764	1,284,980	661,617	1,302,155	1,512,283	1,562,790	1,518,577	1,572,385	1,279,963	1,320,770		
ABRIL	1,155,809	1,378,808	683,301	1,315,977	1,521,848	1,587,504	1,512,935	1,571,286	1,280,280	1,330,835		
MAYO	1,430,321	1,135,639	780,584	1,306,101	1,534,658	1,515,491	1,649,992	1,602,098	1,292,448	1,335,709		
JUNIO	1,366,326	1,314,527	803,415	1,328,917	1,530,980	1,542,981	1,605,673	1,631,823	1,300,361	1,337,591		
JULIO	1,295,283	1,389,335	805,316	1,412,381	1,596,251	1,527,870	1,605,174	1,307,175	1,288,492			
AGOSTO	1,401,090	1,319,776	783,092	1,466,621	1,325,291	1,535,089	1,638,344	1,301,804	1,286,029			
SEPTIEMBRE	1,244,115	1,338,607	771,784	1,519,189	1,615,046	1,531,404	1,621,691	1,303,564	1,291,287			
OCTUBRE	1,282,188	1,295,900	1,045,532	1,523,908	1,577,883	1,548,911	1,660,355	1,308,882	1,297,970			
NOVIEMBRE	1,318,901	1,271,460	1,057,477	1,520,586	1,593,279	1,574,526	1,676,675	1,326,614	1,314,214			
DICIEMBRE	1,313,769	1,238,596	1,062,992	1,539,777	1,546,509	1,546,534	1,641,497	1,309,774	1,302,399			

FUENTE: RUSP - Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

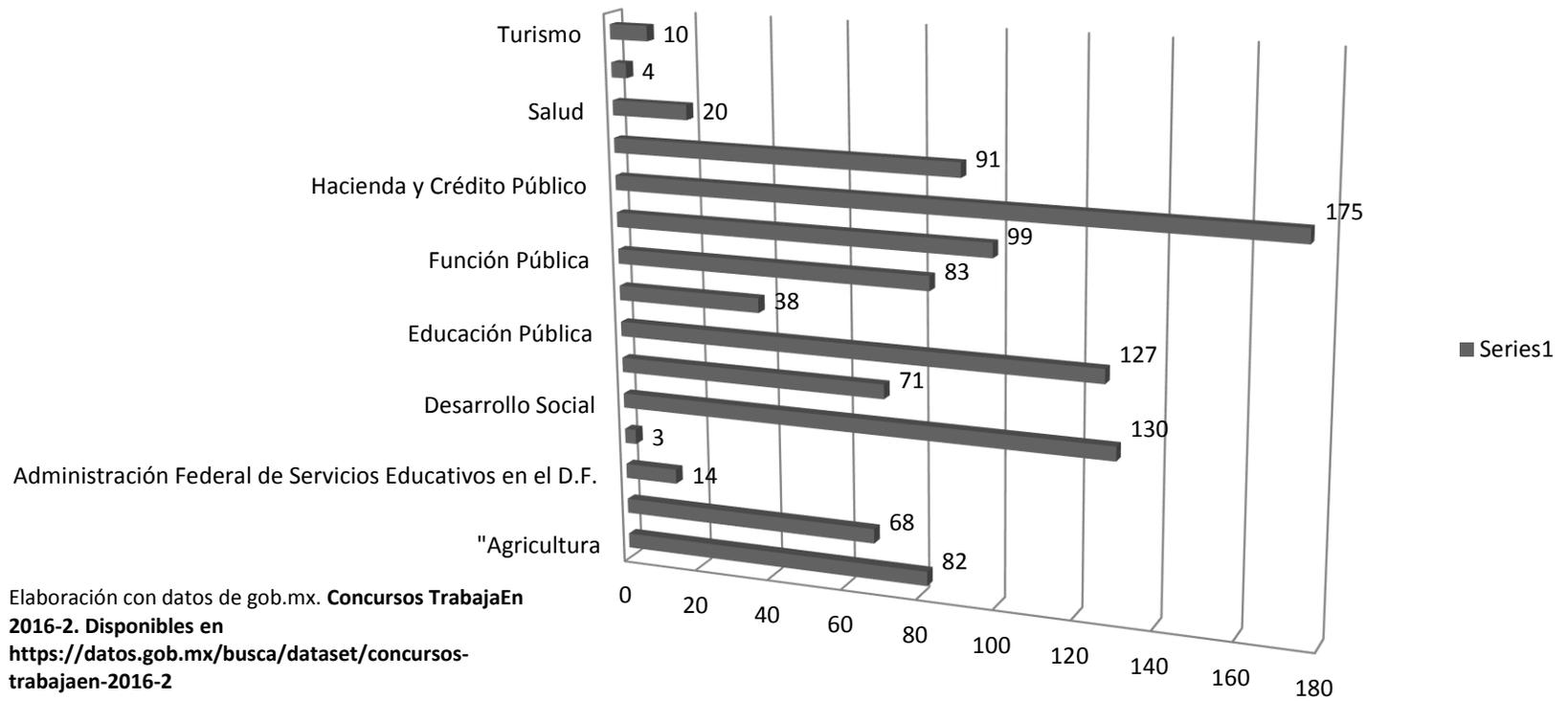
1/ La información a partir del 2010 es quincenal.

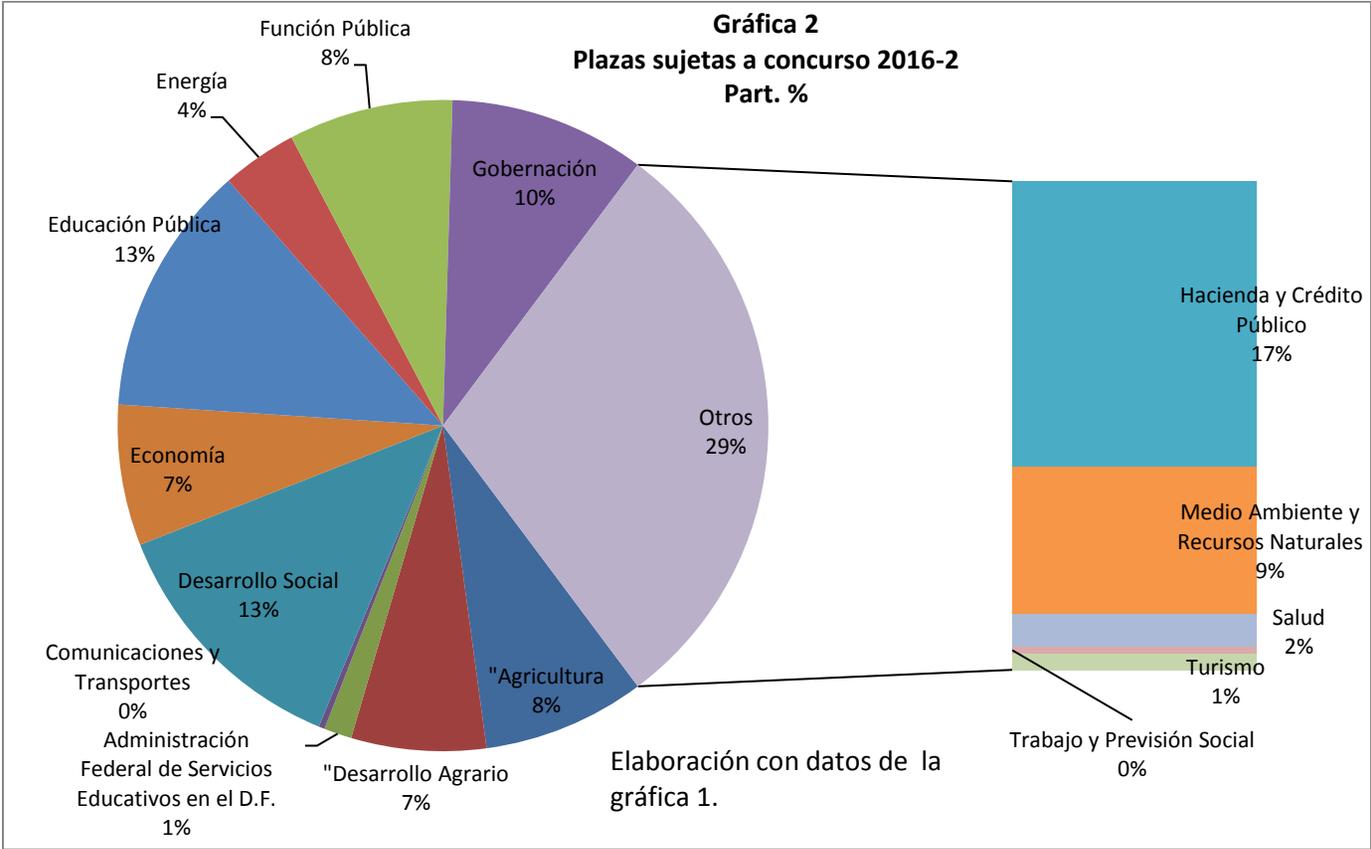
2/ El 14 de diciembre del 2010 se publica la Norma del Padrón de sujetos obligados a presentar declaraciones de situación patrimonial en las instituciones del Gobierno Federal integrada a los procesos de operación del RUSP.

3/ La información correspondiente de julio de 2015 a junio de 2017, ya no consideran las instituciones de PEMEX, ni su SUBSIDIARIOS, CFE ni la COFEE, ya que son instituciones autónomas o empresas productivas del estado.

4/ Se contempla personal contratado bajo el régimen de Honorarios

Gráfica 1
Plazas del SPC sujetas a concurso 2016 segundo semestre





Cuadro Estadístico 17						
Plazas de la Administración Pública Federal 2010						
	Plazas				Participación %	
	APF	APFP	APFC	SPC	SPC respecto a total APF	SPC respecto a total APFC
Nivel	(a)	(b)	(c)	d	$d = (d/a) * 100$	$e = (d/c) * 100$
Total	1,698,474	932,820	765,654	35,689	—	—
Subtotal donde se aplica SPC	112,455	23,971	88,484	35,689	31.7%	40.3%
Director General	1,784	440	1,344	372	20.9%	27.7%
Director General Adjunto	2,678	982	1,696	501	18.7%	29.5%
Director de Área	9,730	3,680	6,050	2,808	28.9%	46.4%
Subdirector	23,869	8,374	15,495	9,711	40.7%	62.7%
Jefe de Departamento	26,076	7,661	18,415	10,438	40.0%	56.7%
Enlace	48,318	2,834	45,484	11,859	24.5%	26.1%
Subtotal no aplica el SPC	1,586,619	908,849	677,170			
Presidente	1		1	0	—	—
Secretario	19		19	0	—	—
Subsecretario	95	19	76	0	—	—
Oficial Mayor	66	22	44	0	—	—
Titular de Unidad	463	98	365	0	—	—
Operativos	1,585,975	908,710	676,665	0	—	—
Gran Total Servidores Públicos de la APF	3,285,093	1,841,669	1,442,824	35,689	1.1%	1.9%

Notas:

— No aplica la LSPCAPF

APF: Administración Pública Federal

APFP: Administración Pública Paraestatal

APFPC: Administración Pública Centralizada

Fuente: México. Auditoría Superior de la Federación. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010. [En línea] Secretaría de Comunicaciones y Transportes Sistema de Se

rvicio Profesional de Carrera Auditoría de Desempeño: 10-0-09100-07-1203 DE-023 Grupo Funcional Desarrollo Económico p. 4 Disponible en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Desarrollo_Economico/2010_1203_a.pdf

Anexo B: Glosario de Términos

A

Administrar: Ejecución de actos mediante los cuales se orienta el aprovechamiento de los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos de una organización hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Apolítico: Ajeno a la política. Dícese de quien no profesa ideas políticas. Partidario del apoliticismo. Que expresa apatía por la política. Además, es la persona que opera y lleva a su cargo la aplicación de políticas, pero no incide en su establecimiento ni dirección.

B

Basificación: nombramiento de un empleado público que se le otorga la base sindicalizada en razón de la permanencia de sus labores. Por tal motivo asume el estatus de servidor público de base.

Burocracia: es el tipo de poder inherente a las pautas de organización administrativa, mientras que con el término burócratas se intenta designar al grupo de funcionarios que ejerce en la máxima medida dicho poder. Para la teoría weberiana la burocracia es uno de los sistemas de dominación posibles y su poder se basa en la legitimidad que supone un consentimiento de los súbditos, y esta legitimidad puede ser tradicional, carismática y legal.

Burocracia Profesional: Es un tipo de estructura organizativa en la que el trabajo realizado por el núcleo de operaciones es estable (por lo que se normaliza) y complejo, lo que hace que tenga que ser controlado por quien lo ejecuta (descentralizado). Partiendo de estas dos características: normalización y descentralización, el mecanismo de coordinación que se utilice en estas organizaciones será la normalización de los conocimientos y de las habilidades, ya que es el único que permite la compatibilidad de los mismos.

C

@Campus México: Herramienta del Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades enfocada a proporcionar a los servidores públicos de carrera una oferta sólida de cursos para el fortalecimiento de sus capacidades en la Administración Pública Federal Centralizada.

Capacidades gerenciales o directivas: Conocimientos, habilidades o actitudes que, de manera general, y por el nivel de responsabilidad, deben tener los servidores públicos de carrera para el desempeño de sus funciones. Las capacidades gerenciales o directivas son: visión estratégica, liderazgo, orientación a resultados, negociación y trabajo en equipo.

Capacidades técnicas: Capacidades que pueden ser transversales o específicas: Las técnicas transversales: Se refieren a los conocimientos y habilidades que son útiles para diversos puestos, en aspectos o materias técnicas, tales como idiomas, software o paquetería computacional, ortografía y redacción, entre otros, y Las técnicas específicas: Se refieren a los conocimientos y habilidades de carácter técnico-especializado que son requeridos para el desempeño de un puesto.

Capacitación: Es el proceso por el cual una persona es inducida, preparada y actualizada para el eficiente desempeño de su puesto y/o para el ejercicio de funciones de mayor responsabilidad o de naturaleza diversa, así como, en su caso, para facilitar la certificación de las capacidades requeridas para el puesto que ocupe.

Capital humano: Es el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos. El aumento de dicho capital ocurre debido a que el interesado invierte tiempo, dinero, y sufre un costo presente pero recuperable en el futuro, en educación y capacitación, con el fin de lograr adquirir y aumentar su acervo de competencias. Un factor adicional que eleva el capital humano es la experiencia laboral, la práctica misma es la que eleva el capital humano, aquella parte relacionada con las habilidades específicas como el saber donde y cuando reportarse y qué hacer en caso de emergencia, la familiaridad con cierto tipo de trabajos, la velocidad y calidad elevadas con los que se realizan. Esta experiencia se aprende en el lugar de trabajo y en el día a día y es diferente al capital humano que se desarrolla en el sistema educativo a través de niveles de escolaridad.

Cargo Público: Poseer el mando y la responsabilidad de una unidad administrativa pública o de cualquier otro puesto o plaza dentro de la APF, estatal o municipal.

Competencias: no son en sí mismas conocimientos, habilidades o actitudes, aunque movilizan, integran, orquestan tales recursos". Sino que son comportamientos que obedecen a operaciones mentales complejas, sostenidas por esquemas de pensamiento, los cuales permiten determinar (más o menos de un modo consciente y rápido) y realizar (más o menos de un modo eficaz) una acción relativamente adaptada a la situación.

Competencia por mérito: Valoración de las capacidades de los aspirantes a ingresar al Sistema de Servicio Profesional de Carrera y de los servidores públicos de carrera, con base en los conocimientos, habilidades, experiencia y, en su caso, en los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas individuales, colectivas e institucionales.

Concurso: Procedimiento mediante el cual se permite una amplia participación de oferentes de mercancías, materias primas o bienes y servicios que adquiere el Sector Público. A través del concurso los diversos proveedores o contratistas se enteran de las bases del concurso, de los precios y otras condiciones ofrecidas por todos los que intervienen, así como de la forma en que adjudican los pedidos o contratos correspondientes.

Contratación: En los procedimientos de contratación deberán establecerse los mismos requisitos y condiciones para todos los participantes, especialmente por lo que se refiere a tiempo y lugar de entrega, forma y tiempo de pago, penas convencionales, anticipos y garantías; debiendo las dependencias y entidades proporcionar a todos los interesados igual acceso a la información relacionada con dichos procedimientos, a fin de evitar favorecer a algún participante.

Convocatoria Pública Abierta: Aquella dirigida a servidores públicos en general o para todo interesado que desee ingresar al Sistema de Servicio Profesional de Carrera, publicada en el Diario Oficial de la Federación y en las modalidades que señale el Reglamento. Las convocatorias señalan en forma precisa los puestos sujetos a concurso, el perfil que deberán cubrir los aspirantes, los requisitos y los lineamientos generales que se determinen para los exámenes, así como el lugar y fecha de entrega de la documentación correspondiente, de los exámenes y el fallo relacionado con la selección de los candidatos finalistas.

Cursos: Son las acciones tales como talleres, conferencias, diplomados, seminarios y demás objetos de aprendizaje que permiten inducir, preparar, capacitar, actualizar y/o especializar a los servidores públicos y a los servidores públicos de carrera de la Administración Pública Federal.

D

Declarar Desierto un Concurso: El Comité de Selección podrá, considerando las circunstancias del caso, declarar desierto un concurso cuando no se cuente al menos con tres candidatos que hayan obtenido las puntuaciones mínimas establecidas. Asimismo, podrá declarar desierto el concurso sí, una vez agotada la evaluación que realice mediante entrevista a los candidatos prefinalistas, determina que ninguno de ellos cubre con los requerimientos mínimos para ocupar la vacante correspondiente. En ambos supuestos se emitirá una nueva convocatoria.

Desarrollo profesional, Modelo de: Desde el punto de vista académico el desarrollo profesional en el ámbito privado se basa en un modelo que preponderantemente apunta a la formación de los empleados en su puesto de trabajo (on the job), sumado a la guía que pueda recibir (de su jefe, de un mentor, o de un coach) más la capacitación formal (lo que habitualmente se aprende en un aula). Este modelo se conoce como 70/20/10, en alusión a que 70% del desarrollo se basa en la experiencia concreta, 20% en lo que recibimos de otros y 10% en la educación formal. Este esquema de desarrollo se complementa habitualmente con un modelo de competencias para cada función a desempeñar.

E

Educación formal: Proceso integral correlacionado, estructurado, planificado y regulado que abarca desde los primeros años de educación hasta la educación superior, que se imparte en centros de educación públicos o privados bajo programas sistemáticos registrados y que son aplicados mediante calendarios y horarios predeterminados. Existen diferentes grados de obligatoriedad para la población, según sea el sistema educativo que rige en cada país.

Ejercicio profesional: Se entiende por ejercicio profesional, la realización habitual o título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación de carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato.

Entrenamiento: Serie sistemática de actividades que tiene por objeto que el individuo desarrolle, como un máximo de eficiencia, ciertas habilidades y destrezas.

Escalafón: Sistema que se establece en cualquier unidad productiva o de servicios para el manejo de políticas de promoción, transferencia y antigüedad del personal empleado. Es el mecanismo o sistema mediante el cual se promueve a los trabajadores de un nivel o categoría presupuestaria a la inmediata superior, pero dentro del mismo puesto; es decir, en el desempeño de idéntica función, tanto cuantitativa como cualitativamente, conforme a las bases establecidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Especialización: Organización del trabajo que se establece conforme a criterios específicos que permiten agrupar actividades, según características, por equipo, por procedimiento administrativo o por área geográfica, y que conforma la división del trabajo institucional.

Estructura funcional: Definición de las relaciones laborales en términos de objeto y especialización del trabajo, que permite ubicar las habilidades y aptitudes del empleado de acuerdo con los requerimientos presentes y futuros de la organización. También se

denomina estructura funcional al organigrama que incluye las funciones correspondientes a cada órgano de la institución.

Evaluación de capacidades: Proceso para determinar qué nivel de dominio o qué grado de cumplimiento en un nivel de dominio de una capacidad tiene un servidor público o un aspirante, a través de preguntas, tareas, ejercicios, casos y/o dilemas, con base en los conocimientos, habilidades, valores y/o actitudes que posee, entiende, aplica o tiende a aplicar.

Experiencia: Conjunto de conocimientos, habilidades y aptitudes que se adquieren en forma práctica a través de la observación directa o indirecta y la experimentación durante el transcurso de la vida de un individuo.

F

Factores escalafonarios: Son I.- Los conocimientos. II.- La aptitud. III.- La antigüedad, y IV.- La disciplina y puntualidad. Se entiende: a) Por conocimientos: La posesión de los principios teóricos y prácticos que se requieren para el desempeño de una plaza. b) Por aptitud: La suma de facultades físicas y mentales, la iniciativa, laboriosidad y la eficiencia para llevar a cabo una actividad determinada. c) Por antigüedad: El tiempo de servicios prestados a la dependencia correspondiente, o a otra distinta cuyas relaciones laborales se rijan por la presente Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, siempre que el trabajador haya sido sujeto de un proceso de reasignación con motivo de la reorganización de servicios, o de los efectos de la desconcentración administrativa aun cuando la reasignación tuviere lugar por voluntad del trabajador.

Función: Ejercicio de un conjunto de actividades afines y coordinadas a través de las cuales el sector público produce o presta determinado bien o servicio respectivamente y en el que se plasman las atribuciones del gobierno. Incorpora amplias agrupaciones de actividades afines, encaminadas a cumplir con los fines y atribuciones que tienen encomendados el gobierno como ente rector y orientador de la actividad económica social. Las funciones se definen a partir de las disposiciones jurídico – administrativas

Funcionario: Persona que ejerce y es responsable de alguna función pública y que cuenta para su desempeño con empleados subalternos. El funcionario puede ejercer un cargo representativo, gubernamental, administrativo, técnico o político. Es un servidor público que se caracteriza porque:

- Su función está determinada por ley; y
- Tiene facultades para el desempeño de la función encomendada

G

Gabinete de Apoyo: Unidad administrativa adscrita a los Secretarios, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Titulares de Unidad, Titulares de Órganos Desconcentrados y equivalentes que se conforma por los servidores públicos nombrados por su superior jerárquico inmediato para desempeñar un cargo o comisión en las secretarías particulares, coordinaciones de asesores, coordinaciones de comunicación social y servicios de apoyo, de cualquier nivel de conformidad con el presupuesto autorizado. En los lineamientos generales para integrar y autorizar los gabinetes de apoyo en las dependencias de la APF y sus órganos desconcentrados, se establece que será: "...para desempeñar un puesto que de manera exclusiva corresponda a una de las siguientes áreas: secretaría particular, secretaría técnica o equivalente, coordinación de asesores, coordinación de comunicación social y de servicios de apoyo;"

H

Habilidad: Destreza para realizar eficazmente una tarea o actividad física, mental y/o social.

I

Igualdad de Oportunidades: Mecanismo aplicado por el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Índice de capacidad funcional: evalúa cómo y cuánto los procedimientos y prácticas existentes en el servicio civil pueden influir sobre el comportamiento de los empleados, y si los mismos sirven a efectos de fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución y con sus tareas. La capacidad funcional está influenciada por la calidad de los sistemas de remuneración salarial y de evaluación del desempeño. La percepción de una compensación equitativa con relación al sector privado (equidad externa) y al resto del sector público (equidad interna) son requisitos para atraer, motivar, y comprometer al personal capacitado. Por otro lado, el seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y el grado en que el desempeño efectivamente influye en las decisiones sobre la carrera (asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario) inciden en la motivación y retención de los funcionarios.

Índice de mérito: mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una organización. A través de la evaluación de diez puntos críticos, este índice brinda una medida resumen acerca de cuáles son las garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y la protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados. El mérito comprende también los conocimientos adquiridos en la práctica laboral, así como las capacidades para desempeñar las áreas más específicas.

Inducción: es la incorporación del personal de nuevo ingreso, a la información que proporciona y el progreso que se espera de él en el trabajo. El objetivo de la inducción es dar toda la información necesaria al nuevo trabajador y realizar todas las actividades participantes para lograr su propia incorporación a los grupos sociales que existen en su medio de trabajo, a fin de lograr una identificación entre el nuevo empleado y la organización.

Integridad: Capacidad de visión del servicio público orientada a: actuar con honestidad, atendiendo siempre a la verdad; fomentar la credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas, y contribuir a generar una cultura de confianza y de apego a la verdad. Comportamientos:

- Asume y cumple consistentemente con sus compromisos.
- Muestra congruencia en sus acciones, actúa de acuerdo a lo que dice.
- Vive y aplica principios éticos en su vida personal y profesional.
- Demuestra lealtad a las instituciones, sin ir más allá de principios éticos.

L

Lealtad: Observancia estricta de las disposiciones que establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, y su Reglamento, así como los demás ordenamientos jurídicos aplicables. Que está conforme a la ley.

M

Mando: Autoridad formal o compulsiva para requerir acción de los subalternos inmediatos. Ejercicio de la autoridad respecto de funciones determinadas.

Mecanismo: Mecanismo: Del lat. *mechanisma*, con adapt. del suf. al usual -ismo.

- m. Conjunto de las partes de una máquina en su disposición adecuada.
- m. Estructura de un cuerpo natural o artificial, y combinación de sus partes constitutivas.
- m. Medios prácticos que se emplean en las artes.
- m. proceso (ll sucesión de fases).

Memoria institucional: documento escrito acerca de los detalles de cómo se ejerce el puesto del funcionario de carrera, cuya finalidad es servir para mejorar las responsabilidades de la administración pública, en el futuro.

Mérito: Logros, distinciones, reconocimientos o premios obtenidos en el ejercicio profesional o por destacar en alguna actividad en lo individual, así como en el desempeño de empleos, cargos o comisiones en el servicio público o privado.

Movimiento o trayectoria lateral: consiste en el cambio de una persona a otro puesto, con base en sus intereses, su perfil profesional y las necesidades de las instituciones públicas.

N

Nivel de dominio de los conocimientos y habilidades: Cada uno de los grados en que se clasifica la profundidad, amplitud, complejidad y/o intensidad de una capacidad, en función de la materia que constituye su contenido, el que se requiere para el desempeño de un puesto y/o el que demuestra o acredita poseer una persona respecto de dicha capacidad

P

Perfil de puesto: Aptitudes, cualidades y capacidades que, conforme a la descripción del puesto, son fundamentales para la ocupación y desempeño del mismo.

Perfil para el puesto: Requisitos y capacidades que debe satisfacer una persona para desarrollar adecuadamente las funciones del puesto.

Personal administrativo: Personal de apoyo interno como son: administradores, profesionales administrativos, técnicos de servicios, secretarías, auxiliares administrativos, intendentes, mensajeros y vigilantes, entre otros.

Personal de base: Trabajadores al servicio de la Federación que no están incluidos como personal de confianza en lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado o en las disposiciones legales que formalice la creación de sus categorías o cargos. Un trabajador de base lo es en razón de la naturaleza de sus labores, en tanto que uno de confianza (planta) lo es en razón de la permanencia de sus labores.

Personal de enlace: Puesto comprendido en el Sistema de Servicio Profesional de Carrera tomando como base el Catálogo de Puestos. Se ubica en el primer nivel de ingreso a dicho Sistema y se hace la designación por un año, al término del cual en caso de un desempeño satisfactorio a juicio del Comité Técnico de Profesionalización y Selección, se le otorgará el nombramiento de servidor público de carrera en la categoría de enlace. Es personal que vincula el trabajo del personal operativo (de confianza o de

base), con el de los mandos medios y superiores, con la característica de ser personal de apoyo técnico y administrativo.

Plan individual de carrera: Especifica los cursos autorizados por el Comité Técnico de Profesionalización, en el proyecto individual de desarrollo de los servidores públicos de carrera para su plan individual de carrera, con sujeción a la disponibilidad presupuestal de la dependencia u órgano desconcentrado de que se trate. El artículo 13 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, señala que cada Servidor Público de Carrera en coordinación con el Comité correspondiente podrá definir su plan de carrera partiendo del perfil requerido para desempeñar los distintos cargos de su interés. Asimismo, el citado artículo determina que el Subsistema de Desarrollo Profesional, contendrá los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, a efecto de identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como, los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes al Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

Plaza: Posición presupuestaria que respalda un puesto en la estructura ocupacional o plantilla, que no puede ser ocupada por más de un servidor público a la vez y que tiene una adscripción determinada.

Plazas de la Administración Pública Federal centralizada: Incluye plazas del personal operativo y de mando superior, así como personal de las instituciones del sector central estén o no sujetas a la LSPCAPF.

Plazas sujetas al Servicio Profesional de Carrera: Considera a los servidores públicos de los niveles de director general, director general adjunto, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace de las dependencias en la APF y sus órganos desconcentrados. Es importante destacar que el número de puestos sujetos al SPC no es fijo, varía constantemente en el tiempo como resultado de tres factores principales: el número de instituciones sujetas a la LSPCAPF; los movimientos organizacionales que se realizan al interior de cada institución (renivelación y conversión); y aplicación de programas de separación individual (Retiro Voluntario).

Presupuesto de Egresos de la Federación: Es el documento jurídico, contable y de política económica, aprobado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, en el cual se consigna el gasto público, de acuerdo con su naturaleza y cuantía, que deben realizar el sector central y el sector paraestatal de control directo, en el desempeño de sus funciones en un ejercicio fiscal.

Productividad: Relación entre los productos obtenidos (bienes o servicios) y los factores o recursos utilizados en la producción como son los trabajadores, maquinaria, equipo, tecnología e insumos. La productividad mide la eficiencia con que se emplean en la producción los recursos en conjunto, incluyendo tanto el capital de trabajo como la mano de obra. Los principales factores para aumentar la eficiencia en la producción son: el progreso tecnológico, la elevación de capacidades y el mejoramiento de actividades de los trabajadores, la adecuada organización, y las inversiones para mantener e innovar la planta de producción, entre otros.

Profesionalización: En un primer momento la profesionalización está relacionada con la dedicación de por vida de una persona como empleado público. En este proceso, la Institución contratante, después de ver el desempeño inicial (digamos en un año) del funcionario, le proporciona facilidades, como por ejemplo una plaza permanente, de tal forma que el empleado público o funcionario va a estar vinculado de por vida a la

Administración, a la que prestará sus servicios en diferentes puestos de trabajo de un mismo ámbito configurándose, de esta manera, su carrera profesional.

Promoción horizontal: Movimiento o trayectoria de los servidores públicos de carrera en la estructura de niveles del tabulador de percepciones ordinarias, dentro del mismo puesto.

Promoción vertical: Movimiento o trayectoria de los servidores públicos de carrera hacia un puesto jerárquicamente superior.

Proyecto individual de desarrollo profesional: Acciones para la capacitación y formación de los servidores públicos de carrera, orientadas a fortalecer sus capacidades tanto para el eficiente desempeño de su puesto, como para la posible ocupación a futuro de otros puestos de igual o mayor responsabilidad, contemplados en su plan individual de carrera.

Puesto de designación directa: Aquellos puestos que no están sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, en virtud de que el procedimiento para realizar la designación o expedir el nombramiento de su titular, se encuentra previsto expresamente en alguna disposición a nivel constitucional o legal

Puesto de Libre Designación: Los puestos que cumplan con los requisitos señalados en el artículo 91 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, así como con los criterios generales establecidos por la Secretaría de la Función Pública.

Puesto: Unidad impersonal establecida en el Catálogo General de Puestos de la APF que implica deberes específicos y delimita jerarquías y capacidades para su desempeño. El Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF la define como la unidad impersonal establecida en el Catálogo General de Puestos de la APF para la que se determina su misión, los objetivos y funciones asignados; implica deberes específicos y delimita jerarquías y capacidades para su desempeño. Muchas posiciones individuales o plazas pueden implicar la misma asignación de tareas, deberes y responsabilidades, constituyendo así lo que se denomina puesto.

R

Registro Único del Servicio Público Profesional (RUSP): Es un padrón que contiene información básica y técnica en materia de recursos humanos de la administración pública y se establece con fines de apoyar el desarrollo del servidor público de carrera dentro de las dependencias. Sistematizará la información relativa a la planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del Sistema de Servicio Profesional de Carrera. Los datos personales que en él se contengan serán considerados confidenciales. Para apoyar la operación y el funcionamiento de los Subsistemas, en el Registro se recopilará y sistematizará la información relacionada con los servidores públicos de carrera que ingresen al Sistema y deberá contener información actualizada sobre los siguientes aspectos: I. Datos generales y curriculares; II. Datos relacionados con el ingreso o reingreso; III. Cursos de capacitación; IV. Certificación de capacidades; V. Plan de carrera, promociones, puntuación y movimientos laterales; VI. Resultados de las evaluaciones del desempeño; VII. Licencias; VIII. Historial laboral; IX. Intercambios; X. Compatibilidades y autorizaciones, y XI. Separación.

S

Servidor público de carrera eventual: Son servidores públicos de carrera eventuales: I.

Los que son nombrados con motivo de los casos excepcionales que establece el artículo 34 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF; II. Los de primer nivel de ingreso y que se encuentran en su primer año de desempeño, y III. Los que ingresen al Sistema de Servicio Profesional de Carrera por virtud de un Convenio de Intercambio. A dichos servidores públicos les será entregado el nombramiento que los acredite con ese carácter. Serán considerado para todos los efectos legales como de libre designación, y sólo desempeñará la función que se le encomiende en tanto se mantengan las circunstancias de necesidad o urgencia que hayan sustentado su designación. Los servidores públicos de carrera eventual no generarán derechos para efectos de ingreso o promoción dentro del Sistema ni serán sujetos de evaluación del desempeño. Sin embargo, tendrán preferencia en caso de empate en los procesos de reclutamiento y selección si se concursa la plaza que ocupan

Servidor público de carrera titular: Servidor público de carrera que ha obtenido el nombramiento correspondiente, por haber cumplido con los requisitos que al efecto establece la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF, el Reglamento y demás ordenamientos jurídicos aplicables.

Sujetos de mérito: Son aquellos servidores públicos de carrera que hayan realizado contribuciones o mejoras a los procedimientos, al servicio, a la imagen institucional o que se destaquen por la realización de acciones sobresalientes. Estos quedarán asentados en el Registro y se tomarán en cuenta dentro de las agendas individuales de desarrollo.

T

Trabaja.En: Herramienta diseñada para administrar la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección, sirve como ventanilla única para la recepción y procesamiento de las solicitudes de ingreso a los concursos públicos y abiertos, integra la Base de Datos de Talentos y está disponible en la página electrónica de la Secretaría de la Función Pública

Trabajador de base: Según la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, son de base los trabajadores no incluidos entre los de confianza y que, por ello, serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no serán inamovibles sino después de seis meses de servicios sin nota desfavorable en su expediente. La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF establece que los trabajadores de base de la APF tendrán acceso al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en este ordenamiento. Para la incorporación al Sistema de Servicio Profesional de Carrera del trabajador de base será necesario contar con licencia o haberse separado de la plaza que ocupa, no pudiendo permanecer activo en ambas situaciones.

Transparencia: Capacidad de visión del servicio público orientada a: Permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por ley. Hacer un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación. Comportamientos: •Hace un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación. •Proporciona información veraz, objetiva y basada en hechos. •Facilita el acceso a la información relacionada con sus responsabilidades. •Demuestra que ejecuta sus funciones con base en las normas y criterios aplicables.

Trayectoria de ascenso: A la estructura de puestos afines ordenados desde el de menor al de mayor responsabilidad dentro de una dependencia o entidad, que mediante su ocupación progresiva permitirá al servidor público ocupar cargos de mayor nivel

jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos para ello establecidos

Trayectoria horizontal o lateral: Corresponde a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos

Trayectoria vertical o de especialidad: Corresponde al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad.

Trayectorias de desarrollo, tipos de: I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles.

ocupación progresiva permitirá al servidor público ocupar cargos de mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos para ello establecidos

Trayectoria horizontal o lateral: Corresponde a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles. En este caso, los servidores públicos de carrera que ocupen cargos equiparables podrán optar por movimientos laterales en otros grupos de cargos

Trayectoria vertical o de especialidad: Corresponde al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad.

Trayectorias de desarrollo, tipos de: I. Vertical o trayectorias de especialidad que corresponden al perfil del cargo en cuyas posiciones ascendentes, las funciones se harán más complejas y de mayor responsabilidad, y II. Horizontal o trayectorias laterales, que son aquellas que corresponden a otros grupos o ramas de cargos donde se cumplan condiciones de equivalencia, homologación, e incluso afinidad, entre los cargos que se comparan, a través de sus respectivos perfiles.

